

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LE RÔLE PRIVÉ
DES
TRÉSORIFIERS-PAYEURS GÉNÉRAUX

PAR

Henry CORNUDET

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Mercredi 11 Décembre 1907, à 1 heure

Président : M. JACQUELIN.

Suffragants { MM. BERTHÉLEMY, *Professeur*.
 { HITIER, *Agrégé*.

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT & DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT, ET RUE TOULLIER, 13

—
1907

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation
aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être
considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LE RÔLE PRIVÉ

DES

TRÉSORIER-S-PAYEURS GÉNÉRAUX

PAR

Henry CORNUDET

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'Acte public sur les Matières ci-après sera soutenu le
Mercredi 11 décembre 1907, à 1 heure

Président : M. JACQUELIN.

Suffragants { MM. BERTHÉLEMY, *Professeur*.
HITIER, *Agrégé*.



PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT & DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT, ET RUE TOULLIER, 13

1907



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41553031_0022

INTRODUCTION

Il y a peu de temps encore on aurait pu voir dans certaine trésorerie générale de l'Ouest de la France, l'affiche suivante, qui fut d'ailleurs insérée en 1886 dans plusieurs journaux (1).

« La trésorerie générale se charge, aux conditions
« les plus avantageuses pour le public :

« De l'achat et de la vente de toutes les valeurs
« françaises cotées à la bourse de Paris et négociées
« en Banque ;

« Du paiement à présentation des coupons de ces
« mêmes valeurs ;

« Du remboursement des valeurs échues ou sorties
« aux tirages ;

« De toutes les opérations à faire sur les titres,
« telles qu'échange, renouvellement de coupons. . . .

« Les ordres de bourse sont exécutés le lendemain
« de la demande à la trésorerie générale. »

La lecture d'une semblable réclame saisit d'étonne-

(1) Voir discussion de la Chambre, 23 mars 1889. Rapport de M. Paulliat sur le projet d'Aillières (Sénat. *Documents*, p. 520).

ment le contribuable qui se rend chez le trésorier-payeur général, fonctionnaire de la République, afin d'y verser le montant de ses impositions. Il semble qu'il doive éprouver une certaine répugnance à confier ses intérêts personnels à ce fonctionnaire, chargé de le contraindre par tous les moyens, même de droit, à verser entre ses mains une somme déterminée, chaque année. Cette confusion d'attribution ou, pour mieux dire, cette faculté que l'on donne aux trésoriers-payeurs généraux de faire de pures opérations de banque constitue, semble-t-il, une singulière anomalie. Il faut avouer tout au moins qu'il y a de quoi surprendre un peu le contribuable qui n'en connaît pas les motifs et qui ne peut s'accoutumer à voir dans ce fonctionnaire autre chose qu'un agent du fisc, c'est-à-dire un homme qui, par sa situation même, peut être appelé à exercer contre lui des poursuites et à lui imposer des charges très onéreuses.

Hâtons-nous d'ajouter d'ailleurs qu'un trésorier-payeur général qui placardait sur ses murs une affiche dans le genre de celle que nous venons de citer, outrepassait certainement ses droits, et violait les prescriptions administratives. Mais il est permis de s'étonner que l'autorité supérieure ait pu tolérer de pareils abus. Il eût été facile, semble-t-il, de punir ces fonctionnaires, si peu soucieux de leur devoir. Nous devons constater que notre histoire administrative reste muette sur les sanctions appliquées aux faits que nous signalons.

L'explication de ce fait, si extraordinaire puisse-t-il paraître, nous est fournie par l'organisation même des trésoreries générales. Le trésorier-payeur général qui devrait simplement assurer la rentrée des fonds et le paiement des dépenses, peut, en vertu même de la loi, se livrer à des opérations de banque, et notamment recevoir des dépôts de fonds des particuliers. Non seulement la loi l'autorise à le faire mais encore elle l'y encourage, puisque, comme nous le verrons dans le cours de cette étude, le Trésor exige que les fonds ainsi recueillis et déposés dans les caisses des trésoriers soient versés dans sa propre caisse, et qu'il fait bénéficier même les trésoriers-payeurs généraux d'un intérêt assez rémunérateur.

Ainsi, nous trouvons là l'explication de ce fait singulier. C'est pour fournir plus facilement au Trésor les fonds dont il peut avoir besoin, et tout le monde sait que sur ce point ses besoins sont très pressants, c'est pour les engloutir dans les caisses du Trésor, que les trésoriers-payeurs généraux reçoivent des dépôts de fonds des particuliers. L'Etat qui fait bien les choses quand il y trouve son compte, a su d'ailleurs intéresser les trésoriers à ces opérations. Il fallait bien les encourager et nous verrons que la loi fut généreuse à cet égard. Les trésoriers-payeurs généraux trouvent dans ces diverses opérations une très large rémunération des services qu'ils rendent au Trésor. Tel d'entre eux se faisait en 1888 un revenu dépassant trois cent mille

francs (300.000 fr.), qui se voit encore gratifié aujourd'hui, et de ce fait, d'une centaine de mille francs (1).

Il y a là sans aucun doute, une situation tout à fait anormale qui n'a pas été sans soulever surtout depuis un quart de siècle, de nombreuses et très vives critiques. Il est à remarquer cependant que bien rarement on s'en est pris au rôle même attribué aux trésoriers-payeurs généraux. Les protestations s'élèvent contre les profits que ces fonctionnaires peuvent retirer de ces attributions. C'est à leurs émoluments extra-budgétaires que l'on en veut, et non point à leur rôle de banquiers. Le Parlement se rend fort bien compte que, malgré son peu d'importance, ce rôle est encore très utile à l'Etat, que les dépôts de fonds spécialement rendent au Trésor des services considérables. Mais il ne peut admettre que des fonctionnaires puissent en retirer des profits semblables. Il n'a de cesse qu'il n'ait réduit sous une forme ou sous une autre leurs émoluments. Tantôt il voudrait que le trésorier-payeur général se contentât d'un traitement fixe ; tantôt, devant le refus opposé par les ministres de se plier à une réforme de ce genre, il réduit les crédits affectés à la rémunération de l'un quelconque des services rendus par cet agent. Et les membres du Parlement croient avoir bien mérité de la République, parce qu'ils ont tenté de faire quelques

(1) Nous ne citerons ici que les départements de Seine-Inférieure, Rhône et Bouches-du-Rhône.

économies, cette considération étant plus apte que toute autre à impressionner favorablement le public.

Ce rôle singulier que nous voyons imparti aux trésoriers-payeurs généraux, est d'ailleurs un legs du passé. Si l'on veut le bien comprendre, si l'on veut en saisir exactement la raison d'être, il faut nécessairement remonter dans l'histoire, pour en rechercher les origines. Nous sommes donc amenés à étudier dans un premier chapitre, l'origine de l'institution des receveurs généraux, ancêtres de nos trésoriers-payeurs généraux actuels.

Il sera dès lors facile de juger avec précision et d'exposer en détail le rôle privé actuel des trésoriers-payeurs généraux. Ce sera l'objet du deuxième chapitre.

Le troisième chapitre sera en quelque sorte la conclusion de cette étude. Après avoir indiqué les différents systèmes proposés pour modifier l'état de choses actuel, nous essaierons d'en extraire ce qui nous semble devoir constituer les éléments d'une solution meilleure de la question.

CHAPITRE PREMIER

Origines du rôle privé des Trésoriers-payeurs généraux.

LES RECEVEURS GÉNÉRAUX, BANQUIERS DU TRÉSOR

1^{re} PARTIE. — LE RÔLE PRIVÉ DOMINE

§ I. — Considérations générales.

S'il nous fallait aujourd'hui, en supposant que l'institution des trésoriers-payeurs généraux n'existât pas, dresser un plan pour l'organisation d'une institution d'agents chargés de représenter le Trésor dans les localités et d'y faire valoir ses droits, nul doute que nous aurions à l'idée une institution purement administrative. La pensée ne nous viendrait certainement pas de confier à ces agents des attributions d'ordre absolument privé qui, malgré tout, engagent la responsabilité, morale tout au moins, de l'État et risquent d'entamer son crédit.

Mais si nous avons soin de nous reporter à l'époque où cette institution a vu le jour, pour peu que nous

réfléchissions aux difficultés financières que traversait le Gouvernement au début du xix^e siècle, nous comprendrons alors les services que ces agents ont pu rendre au Trésor public, en usant de leur influence personnelle pour ramener peu à peu à l'État le crédit qu'il avait perdu sous la Révolution par la faute de ses procédés et remplir ses coffres de cet or qui, sans eux peut-être, serait resté longtemps encore dans le trop fameux bas de laine.

A l'origine, comme nous le verrons, les receveurs généraux étaient de véritables banquiers, et leurs rapports directs avec le ministre étaient réduits à fort peu de choses : un simple engagement en vertu duquel le receveur général promettait de verser au Trésor une somme déterminée chaque année pour le compte de la localité qu'il représentait. C'était un souvenir des fermiers de l'Ancien régime. Ils achetaient l'impôt à forfait; à eux de prendre leurs dispositions pour que la rentrée s'en effectuât à leur avantage. Ils surent assez bien s'acquitter de ce rôle. Mais la rentrée de l'impôt ne se faisait pas toujours à l'époque où ils devaient effectuer leur versement au Trésor. Il leur fallait donc de l'argent et c'est grâce aux dépôts qu'ils recevaient des particuliers, qu'ils pouvaient s'acquitter à bonne date vis-à-vis du Trésor. Ce sont eux qui, réunissant en 1865 la qualité de payeurs à celle de receveurs sont devenus nos trésoriers-payeurs généraux actuels.

Tel était au début du XIX^e siècle le caractère de l'institution. Il importe de déterminer exactement l'origine de cet état de choses.

§ II. — Ancien régime.

Les ancêtres des trésoriers-payeurs généraux, sous l'ancien régime, sont les *Fermiers généraux*. C'est à eux que l'État vendait à forfait, ou plutôt à ferme, le droit de percevoir l'impôt et de s'en approprier ensuite le produit.

Au point de vue spécial qui nous occupe ici, il est bien certain que l'on ne donnait pas, officiellement du moins, aux fermiers généraux le droit de faire des opérations de banque et d'user de leur qualité pour se faire une clientèle personnelle. C'eût été superflu, car les fermiers étaient choisis généralement parmi des notables qui le plus souvent possédaient déjà une clientèle très considérable. Un seul point est à remarquer : eux aussi, comme plus tard nos receveurs généraux, faisaient à l'État l'avance des sommes que celui-ci prétendait obtenir d'une région déterminée.

Ce système avait entraîné des abus considérables : les fermiers généraux, désireux d'une part de ne point faire à l'État des avances trop prolongées et de rentrer au plus tôt dans leurs fonds, poursuivaient la rentrée des impôts avec acharnement ; voulant d'autre part faire rendre à l'impôt le plus d'argent possible, afin

d'en retirer une bonne part de bénéfices, ils pressuraient les contribuables. L'État lui-même se trouvait lésé par cette organisation. S'il avait l'avantage d'être certain de voir ses caisses se remplir d'une somme déterminée chaque année, il abandonnait à ses fermiers une très grosse part des rentrées de fonds qu'une meilleure organisation aurait pu peut-être lui procurer. Ce système constituait donc pour lui comme pour les contribuables une très lourde charge.

En réalité la ferme des impôts était une véritable entreprise et les fermiers généraux n'avaient rien de commun avec un fonctionnaire public.

§ III. — La Révolution.

La Révolution, absolue en cette matière comme en beaucoup d'autres, fit table rase de l'institution des fermiers généraux. Le grand principe qui dès lors va dominer dans toute l'administration et qui jure manifestement avec les principes précédents, c'est que toute l'administration doit être entre les mains des corps élus.

C'est aux corps municipaux élus que la loi du 22 décembre 1789, article 51, confie :

- 1° La répartition des contributions directes entre les citoyens ;
- 2° La surveillance du recouvrement de ces contributions.

Au-dessus de ces corps municipaux se trouvaient les administrations de département, élues également, et chargées de la répartition des impôts entre les communes, et de leur centralisation.

Il n'est pas difficile de se rendre compte des inconvénients d'un pareil système. Quelle sanction pouvait avoir un gouvernement élu contre des corps élus, si la rentrée ne se faisait pas exactement ? Il avait, il est vrai, en vertu de la loi du 15 mai 1791, le droit d'annuler les actes des corps locaux ; mais c'était là une sanction bien insuffisante, sinon tout à fait inefficace. Les corps élus supérieurs avaient comme les corps élus locaux, des électeurs à ménager, et de ce fait, oubliaient de sévir. C'était le « laisser faire ». Mais l'impôt ne rentrait pas.

Les résultats de cette organisation furent déplorables et le 18 brumaire marque une des époques [les plus critiques de notre histoire financière : « Une misérable somme de 167,000 francs était tout ce que possédait en numéraire le Trésor public d'une nation de 30 millions d'hommes ; c'était le produit d'une avance de 300,000 francs qu'on avait obtenue la veille et sur laquelle on avait fait cette réserve pour le service du lendemain. Les armées étaient sans solde, les fonctionnaires payés directement par le Trésor, sans traitement. Les bureaux des Ministères n'avaient rien touché de leurs appointements depuis dix mois ; la plupart des employés

« avaient épuisé leurs épargnes ou leur crédit et
« étaient réduits aux derniers expédients pour vivre.
« La rentrée des contributions directes était souvent
« arriérée de manière à former un déficit permanent
« de 200 millions dans un revenu déjà fort inférieur
« au montant des dépenses ordinaires. La plaie des
« finances était principalement là (1) ».

Tel était, d'après Gaudin, plus tard duc de Gaète, l'état lamentable de nos finances au moment où Bonaparte s'empara du pouvoir.

Il convient d'ailleurs d'ajouter que la mauvaise perception de l'impôt n'était pas la seule cause des troubles financiers à cette époque : l'état de guerre qui durait depuis neuf ans avec les dépenses qu'il imposait, les troubles politiques à l'intérieur qui entravaient le commerce et l'industrie, les mesures fiscales, lois du maximum, emprunt forcé, impôt progressif, qui venaient jeter l'affolement parmi ceux que la Révolution n'avait pas encore ruinés, telles étaient les causes des troubles qui demandaient ainsi des réformes urgentes.

Sous le Directoire déjà, des tentatives furent faites pour enrayer le mal. Par la Constitution du 3 fructidor an III, on créa dans chaque département un receveur des impositions directes, nommé par le Directoire exécutif (2). Ce receveur fut bientôt

(1) Gaudin, *Notice sur les finances de France*. Voir Stourm, *Finances du Consulat*, p. 39.

(2) Loi du 22 brumaire, an VI, art. 159.

secondé par des préposés aux recettes, ancêtres de nos receveurs particuliers des finances. La même Constitution créait en outre 15 commissaires de la Trésorerie nationale élus par le Conseil des anciens sur une triple liste présentée par le Conseil des cinquents (art. 315). Les administrations locales demeureraient néanmoins chargées de la confection des rôles qui restaient en souffrance.

Ces mesures n'étaient pas faites pour parer aux difficultés croissantes du moment. On ne pouvait s'en tenir aux demi-mesures et d'ailleurs le gouvernement du Directoire ne possédait pas l'autorité suffisante pour conjurer le mal. L'impôt continuait à rentrer très imparfaitement, surtout au début de l'année où les besoins du Trésor sont justement plus pressants. Il fallait un remaniement complet de notre système financier pour mettre un terme aux troubles croissants de notre trésorerie.

§ IV. — Le Consulat.

Il fallait le Coup d'Etat du 18 brumaire et l'autorité du Consulat pour remédier au mal de façon tout à fait efficace.

Jusqu'à cette époque, chaque fois que l'on avait voulu se procurer des fonds et parer aux inconvénients que présentait le retard dans les rentrées d'impôts, on avait dû recourir à des moyens de trésorerie, qui, par

leur nature même, avaient porté un coup terrible au crédit de l'Etat. Le souvenir des assignats, qui de nos jours est bien effacé, était alors présent à tous les esprits et l'on préférait accorder sa confiance à de simples particuliers plutôt qu'à l'Etat lui-même. Il était donc urgent de trouver une solution à cette crise.

« On songea à s'adresser aux contributions directes
« elles-mêmes. Si on pouvait s'en procurer le montant
« par anticipation, le Trésor, dans les premiers mois
« de l'année, aurait la disponibilité de la majeure
« partie de ses ressources » (1).

Cette idée, exposée par Bonaparte dans un message adressé aux Conseils dès le 24 brumaire, fut consacrée par la loi du 6 frimaire an VIII.

En vertu de cette nouvelle loi, chaque receveur général devait s'engager à verser le montant annuel des contributions directes en douze termes. Dès la réception des rôles, il devait souscrire une série d'obligations payables à époques fixes. Néanmoins, en raison des difficultés de recouvrement, il lui était accordé un délai de six mois pour solder ses obligations mensuelles (2).

Ce délai avait pour but de permettre aux receveurs généraux de ménager un peu les contribuables. Mais ce but n'était pas atteint car les receveurs avaient

(1) Stourm, *Les finances du Consulat*.

(2) En fait ce délai durait bien souvent 8 ou 9 mois (Voir sur ce point : Mollien, *Mémoires d'un Ministre du Trésor public*, t. I, p. 217).

intérêt à faire rentrer l'impôt le plus rapidement possible. Ils avaient ainsi à leur disposition des sommes assez considérables dont ils savaient se servir jusqu'aux échéances des traites. Le Trésor cependant y trouvait son avantage, car il pouvait négocier ces traites et par ce moyen se procurer dès le début de l'année, et au fur et à mesure de ses besoins, le total de son impôt direct. Il s'agissait bien là d'un emprunt déguisé, ces traites n'étant que « des billets d'Etat, gagés par les recettes « provenant de l'impôt » (1).

La loi du 6 frimaire an VIII obligeait en outre chaque receveur général à fournir un cautionnement en numéraire, égal au dixième de la contribution foncière qu'il était chargé de recouvrer. Enfin une caisse, dite de garantie ou d'amortissement, était créée. Elle devait recevoir les cautionnements en espèces des receveurs généraux. Toute obligation protestée sur l'un de ces comptes, était payable à l'instant même sur son cautionnement. C'était bien une caisse de garantie puisqu'elle empêchait le crédit de l'Etat d'être entamé par le non paiement d'une des traites. C'était aussi un expédient habile permettant de supprimer peu à peu la monnaie de papier, puisque l'on exigeait le paiement des cautionnements en monnaie réelle (2).

(1) Stourm, *op. cit.*

(2) « Dix millions devaient fournir les premiers fonds de cette « caisse, et ces fonds se composaient des cautionnements nouveaux « que les receveurs généraux devaient immédiatement fournir en « monnaie réelle » (Mollien, *op. cit.*, t. I, p. 21).

Cette nouvelle organisation des receveurs généraux ressemblait étrangement à celle des fermiers généraux de l'Ancien régime. Comme ceux-ci, les receveurs signaient des soumissions aux termes desquelles ils s'engageaient à verser au Trésor le montant de leurs recettes en un temps donné. Comme les fermiers, les receveurs généraux semblent être des banquiers beaucoup plus que des fonctionnaires, malgré la forme que l'on donnait à leur institution (1).

Les receveurs généraux étaient bien fonctionnaires en ce sens qu'ils étaient chargés directement par l'Etat, et non plus comme les fermiers en vertu d'un contrat absolument privé, du recouvrement de l'impôt. De plus nous les voyons surveillés étroitement et directement par l'Etat. C'étaient néanmoins des personnalités avec lesquelles le Trésor devait traiter à forfait, presque d'égal à égal. Ils avaient vis à vis de l'Etat la même situation qu'un prêteur vis à vis de son emprunteur, puisque telle était la raison dominante du rôle qu'on leur attribuait. Ils avaient de ce fait une certaine indépendance. Il leur fallait, pour trouver l'argent nécessaire aux avances consenties par eux, user de leur influence locale et promettre à leurs propres prêteurs une rémunération du service rendu. Ils

(1) « Une fois les rentrées de l'année soumissionnées, ils deviennent de véritables entrepreneurs de services, des fermiers de l'ancien régime. Pendant 18 mois, la responsabilité des recouvrements leur appartient en propre, conformément au traité « forfaitaire passé avec le Trésor » (Stourm, *op. cit.*, p. 219).

agissaient donc comme de véritables banquiers, empruntant d'un côté, prêtant de l'autre et retirant de cette double opération une juste et légitime rémunération.

Par suite, le rôle du Ministre des Finances se trouvait singulièrement amoindri. C'était pour lui une aliénation totale de son autorité. Il ne pouvait donner ni ordres, ni instructions relativement à la perception. Son rôle se réduisait à une simple surveillance ; il devait tenir au paiement exact, à leur échéance, des obligations souscrites. Malgré ce défaut capital, malgré le prix exorbitant que coûtait ce système au Trésor, c'est bien lui cependant qui sauva les finances de la France, en assurant à l'Etat, à une époque où son crédit se trouvait singulièrement atteint par le souvenir récent du Tiers consolidé, des ressources certaines et abondantes, qui lui permettaient de combler peu à peu le déficit. C'était bien le but qu'avait poursuivi et atteint Gaudin lorsqu'il avait dressé les plans de cette institution.

« Jusqu'à ce que le crédit de l'Etat permette de se
 « procurer par l'emprunt des fonds extraordinaires
 « pour assurer les deux ou trois premiers mois de
 « l'année, ou qu'une grande aisance dans les revenus
 « puisse permettre une réserve convenable d'une
 « année sur l'autre, il sera toujours indispensable de
 « réaliser une partie des contributions avant l'échéance
 « obligatoire ».

En raison même des services qu'il rendait au Trésor,

le rôle privé et financier des receveurs généraux, était, à cette époque, très considérable. Il est certain en effet que ces agents de l'Etat n'avaient pas des ressources personnelles suffisantes pour faire au Trésor les avances qu'on leur demandait. Il leur fallait donc emprunter. L'Etat qui avait tout intérêt à les encourager dans cette voie, leur permettait de recevoir des particuliers des dépôts de fonds et d'en user à leur guise. On ne leur demandait qu'une chose : payer les traites aux échéances. Aussi voyons-nous ces fonctionnaires se livrer à de pures opérations de banque : achats et ventes de valeurs, dépôts de fonds, émission d'emprunts, encaissement et escompte de papiers, etc.

Il faut avouer d'ailleurs que, malgré l'incompatibilité apparente de ces deux fonctions, les receveurs généraux étaient admirablement qualifiés et par leur présence dans les localités et par leurs rapports constants avec la Capitale, pour rendre de pareils services au public de leur ressort. La province ne possédait pas encore à cette époque les nombreuses succursales des grandes institutions de crédit que nous connaissons aujourd'hui. La Banque de France n'existait pas encore et les quelques banquiers locaux que possédait alors la province, n'avaient pas la confiance du public. Il ne faut donc pas s'étonner de voir cette confiance se porter plus volontiers sur les receveurs généraux dont le crédit se trouvait renforcé par ce fait que l'on voyait derrière eux, à tort ou à raison, la responsabilité tout au moins morale de l'Etat.

Cette situation dura encore longtemps, même après la création de la Banque de France : « Alors par
« exemple que la Banque de France avait à peine
« quelques succursales dans les départements, le corps
« des receveurs généraux, représenté dans chaque
« département par un de ses membres, et obéissant
« tout entier à une même direction, centralisait tout le
« papier de commerce de la France sur Paris, car la
« presque intégralité de leurs versements dans la
« capitale, s'opérait sous cette forme ; et non seule-
« ment les receveurs généraux centralisaient le papier
« de la province sur Paris, mais par les mandats que
« le Trésor délivrait aux particuliers sur les caisses des
« receveurs généraux, ils centralisaient en outre
« presque entièrement tous les paiements que Paris
« avait à faire dans les départements... somme toute,
« ils tenaient lieu de la Banque de France, des ban-
« ques de dépôt et de la plupart des banquiers d'au-
« jourd'hui » (1).

Utile au public, les receveurs généraux ne l'étaient pas moins au Trésor. Nous avons vu déjà que cette utilité se manifestait par les avances que les receveurs faisaient au Trésor sur les rentrées des impôts, et par les cautionnements qu'ils versaient à la caisse de garantie pour assurer le paiement de leurs soumissions à bonne date, et permettre au surplus l'amortissement

(1) Rapport Paulliat. *Documents du Sénat* 1889, p. 513.

de la dette publique. Ils jouissaient dans leur localité d'une réputation et d'une influence considérables, qui leur permettaient de prêter leur crédit à l'Etat. Celui-ci avait-il à lancer une nouvelle émission ? leur connaissance approfondie du marché financier, le contact journalier avec le commerce local, les mettaient à même d'aider le Trésor dans ses démarches. Leur puissance financière était telle d'ailleurs, que le paiement des traites souscrites par eux s'effectuait régulièrement et que la caisse de garantie n'avait pas à fonctionner.

Toutes ces conditions sont bien faites pour nous éclairer sur le rôle exact du receveur général à cette époque. Nous ne sommes pas en face d'un véritable fonctionnaire : nous ne voyons pas non plus en lui un véritable banquier. Les causes mêmes de cette institution, que nous avons constatées dans les besoins imminents du Trésor, nous prouvent bien que l'on avait cherché à lui donner un caractère de banquier ou pour mieux dire de bailleur de fonds, plutôt que celui de fonctionnaire. En résumé, c'est l'époque du fonctionnaire banquier.

De semblables attributions ne sont pas faites pour se perdre très vite, et ceux qui les possèdent, ayant intérêt à les conserver, les défendent avec ardeur. Aussi ne faut-il pas s'étonner de voir subsister chez nos trésoriers-payeurs généraux actuels une grande partie de ces attributions, malgré les assauts répétés

qu'elles ont eues à subir. Toutefois, nous assisterons à un revirement progressif et d'ailleurs assez lent, dans l'évolution de cette institution. Peu à peu la situation change, le rapport se renverse, et, chez le receveur général, c'est le fonctionnaire qui l'emporte sur le banquier, sans toutefois le supplanter entièrement, même de nos jours. Cette évolution se fera d'ailleurs d'elle-même et sans brusquerie, en vertu des mêmes causes qui, au début, expliquaient au contraire la prédominance du banquier : à mesure que l'État du pays s'améliore, son crédit s'affermi, ses finances se perfectionnent. D'autre part, la Banque de France fait son apparition en province, entraînant à sa suite toutes les institutions de crédit qui se répandent peu à peu dans le pays et diminuent d'autant le rôle privé des receveurs généraux. Le public s'habitue dès lors à considérer le receveur général comme un fonctionnaire, et, mûri par des expériences malheureuses, confie la plus grande partie de ses intérêts aux nouveaux rouages de notre vie financière : les banques.

2^e PARTIE. — DIMINUTION PROGRESSIVE DU RÔLE PRIVÉ DES RECEVEURS GÉNÉRAUX

§ 1. — Comité des receveurs généraux.

Malgré les garanties réelles que contenait la nouvelle institution, malgré le paiement régulier des traites à leur échéance, par les receveurs généraux eux-mêmes, sans qu'il fût besoin de recourir à la caisse de garantie, les obligations se placèrent mal. Les escompteurs, alors peu nombreux, abusèrent des besoins d'argent du Trésor, exigeant un taux d'intérêt exorbitant : En l'an VIII, l'intérêt était de $3\frac{1}{2}\%$ par mois ; en l'an IX, $2\frac{1}{2}\%$, $\frac{1}{6}\%$ et $1\frac{3}{4}\%$. En l'an X, $3\frac{1}{2}\%$ et $1\frac{1}{2}\%$. Le taux maximum fut atteint le 25 prairial an VIII. A cette date, les banquiers exigèrent 5% d'intérêt par mois.

Des valeurs à court terme, comme l'étaient les rescriptions des receveurs généraux auraient dû se négocier à des taux plus avantageux, semble-t-il. Nous ne saurions en tout cas partager l'optimisme de Barbé Marbois qui se félicitait alors de la confiance qui régnait dans nos finances : « Je ne crois pas, disait-il, « que l'histoire de nos finances offre un autre exemple « d'un passage aussi prompt du découragement à la « confiance. »

Il fallait trouver un système moins onéreux. Ce fut Bonaparte qui imagina de faire escompter les traites par les receveurs généraux eux-mêmes. Il eut à lutter contre son ministre des finances, Barbé Marbois, acharné à combattre ce principe. Malgré son ministre, malgré les remontrances réitérées de Mollien, qui ne voulait voir dans ce système bâtard qu'un moyen de trésorerie et « le pire de tous », (1) malgré Gaudin lui-même qui, tout en exaltant le système des obligations, son œuvre, n'en faisait qu'une mesure temporaire de salut public, Bonaparte préféra confier les négociations des billets à des agents, dépendant de lui, plutôt qu'à des banquiers étrangers à son action. En l'an X, il engagea les receveurs généraux à se syndiquer sous le nom d'« Agence des receveurs généraux », afin de négocier eux-mêmes leurs obligations.

On pensait ainsi faire réaliser à l'Etat une économie considérable. Mais Bonaparte ne s'était pas rendu compte que ce comité ne pouvait avoir ni les ressources ni les aptitudes suffisantes pour mener à bien de pareilles opérations. On ne s'improvise pas banquier. Outre que les profits de ce comité étaient trop insuffisants pour lui permettre de faire au Trésor des conditions avantageuses, l'audace surtout manquait à de tels banquiers. Ils hésitaient à escompter au Trésor leurs

(1) Notes de Mollien sur *les emprunts par annuités*, carton A F IV, 1084.

propres traites (1). On dut bientôt revenir à l'ancien système et recourir au service des banquiers.

§ II. — **Les Négociants réunis.**

Barbé Marbois trouva tout naturel de s'adresser à une Compagnie qui était déjà chargée de la fourniture des vivres à l'armée. Il conclut donc un traité (germinal an XII) avec la célèbre compagnie des Négociants Réunis qui se composait alors de Desprez, auquel sa qualité de banquier valut la fonction spéciale d'escompteur des papiers du Trésor ; de Vanlerberghe, qui conserva la fourniture des vivres de l'armée, et enfin d'Ouvrard, qui se réservait les grandes spéculations (2).

Si l'on avait su maintenir cette compagnie dans le rôle exact qui lui était attribué par ce traité, et limiter le champ de ses opérations, il eut été facile, semble-t-il, d'éviter un scandale. Barbé Marbois, trop confiant et trop optimiste, ne sut pas voir le danger. Au lieu de remettre à cette compagnie des sommes déterminées de papier contre des sommes déterminées de numéraire, en lui permettant simplement de toucher les valeurs à leur échéance, il la laissa puiser, dans les caisses mêmes des receveurs généraux, les fonds disponibles jusqu'à concurrence de ses avances. Ces fonds

(1) Stourm, *Le Budget*, p. 464.

(2) Stourm, *Le Budget*, p. 464.

n'ayant pu suffire à l'avidité de ses brasseurs d'affaires, on dut même les autoriser à présenter les traites à la Banque de France. Les Négociants réunis surent bien profiter de la latitude qui leur était donnée. Tout en réalisant ainsi les traites entre des mains étrangères, ils continuèrent à prélever les encaisses des comptables à leur profit, au fur et à mesure des rentrées. Mais il arrivait alors que la Banque de France trouvait ces caisses vides lorsqu'elle présentait les traites à l'échéance. Il fallut user d'expédients pour sauver ce grand établissement encore à sa naissance.

Barbé Marbois n'avait pas su déjouer les plans habiles de ces faiseurs de service. Bien plus, il leur avait fourni tous les éléments qui leur étaient nécessaires pour dilapider à leur aise les caisses du Trésor. Mais Napoléon, de retour à Paris, après sa victoire d'Austerlitz, voulut battre aussi les « Joueurs à la baisse », après avoir battu les Russes et les Autrichiens. N'ayant plus pour cette tâche une assez grande confiance en son ministre, c'est à Mollien qu'il demanda de préparer le texte par lequel il devait signer « la libération du Trésor. »

C'est à Mollien (1) en effet, que revient l'honneur d'avoir su, grâce aussi à M. Bricogne qui mit ses ap-

(1) Nous n'en voulons pour juges que ces mots de Mollien, dans son compte général du Trésor, pour l'an XIII, 15 avril 1806 : « Je remplis un pénible devoir, Sire, en révélant les manœuvres par lesquelles des hommes aventureux qui accumulaient le titre de

titudes et ses connaissances spéciales au service de son ministre, montrer au grand jour les véritables conséquences des exactions de cette Compagnie. Ce fut une véritable faillite que l'on dut constater, et, au lieu de 73 millions que Barbé Marbois accusait à Napoléon. c'est au chiffre fantastique de 141,800,000 fr., que montait le débit des Négociants réunis. Tel était le résultat des spéculations qu'une négligence aveugle, peut-être même un laisser-faire intéressé, avaient souffert pendant trop longtemps. Parmi les spéculations auxquelles se livraient les Négociants réunis, il en est une que nous ne pouvons passer sous silence parce que c'est elle qui amena la ruine de leur Compagnie. Nous voulons parler de l'affaire des piastres Mexicaines.

L'Espagne n'arrivait plus à faire rentrer en Europe l'argent qu'elle tirait de ses possessions du Mexique et du Pérou. Toutes les mers se trouvaient sous la domination de l'Angleterre et le passage en était

« banquiers du Trésor et celui de fournisseur, ont abusé pendant
« plus d'une année de la confiance qui leur était accordée... Ce
« n'était pas pour aider le Trésor de la France que ces faiseurs de
« service couvraient la place de billets de circulation; ils em-
« ployaient au contraire ces effets, qu'ils tenaient de la confiance
« du Trésor, à des spéculations ou à des services qui étaient entiè-
« rement étrangers au Trésor de la France...; ils ont enfin comblé
« la mesure de leurs fautes par un débit de plus de 100 millions
« envers le Trésor public, débit qu'ils n'ont couvert qu'en substi-
« tuant au produit des impôts dont ils disposaient, des valeurs
« étrangères et d'une réalisation difficile... ».

difficile. Il en résultait pour toute l'Europe un grave préjudice, le commerce manquant de numéraire. Ouvrard vit là toute une spéculation à tenter. Il se fit vendre par l'Espagne tout l'argent qu'elle possédait au Mexique, au taux de 3 fr. 75 la piastre tandis que celle-ci valait 5 francs en Europe. C'eût été pour lui un joli profit, même en tenant compte des frais de transport. Mais il avait compté sans les difficultés. Il avait espéré obtenir de M. Pitt un laisser-passer. Il pensait tout au moins tromper la vigilance des croiseurs anglais. Mais la lenteur des négociations et les difficultés d'entente retardèrent l'exécution de son plan. Avant que les piastres aient eu le temps d'arriver du Mexique, les besoins d'argent l'assaillirent et ruinèrent ses combinaisons. Son génie n'aboutit qu'à remplir les caisses du Trésor espagnol d'avances réalisées au moyen des fonds des caisses des comptables français (1).

Ce sont ces abus que Mollien devait faire disparaître. Sa capacité en même temps que son réel bon sens l'amènèrent rapidement à découvrir les causes de la faillite des institutions précédentes : « Ce
« qui était démontré, disait-il, tant par les exemples
« nouveaux que par les exemples anciens, c'était que
« de tels traitants ne prêtaient jamais au Trésor public

(1) Ce qui faisait dire à Napoléon : « Je vois ce dont il s'agit :
« l'Espagne me devait un subside, et c'est moi qui lui en ai fourni
« un » (d'après Stourm, *Le Budget*, p. 465 note).

(2) Mollien, *op. cit.*, t. II, p. 140.

« que ses propres fonds, et qu'outre les intérêts et
« commissions, le Trésor public perdait toujours avec
« eux une partie du capital ».

Après avoir bien établi le chiffre du débet des Négociants réunis et en avoir assuré autant que possible la rentrée, il s'appliqua à créer un nouvel organisme plus stable et moins onéreux que les précédents. Il eut à lutter d'ailleurs contre les intrigues du nouveau gouverneur de la Banque de France qui aurait désiré voir cet établissement chargé du service de l'escompte des rescriptions des receveurs généraux. Mais la Banque exigeait pour cela les mêmes conditions que celles faites précédemment aux faiseurs de service. Mollien ne voulut pas subir ces conditions, considérant d'une part que le crédit de l'État lui permettait d'en exiger de plus avantageuses, et estimant dangereux d'autre part pour la Banque elle-même d'entreprendre un semblable service.

Un point avait particulièrement frappé l'attention de Mollien dans l'organisation des recettes générales. Nous avons vu que les receveurs généraux, en vertu des soumissions qu'ils signaient à échéance fixe et grâce au délai de 6 mois qui leur était accordé pour se libérer de ces engagements, attendaient quinze à dix-huit mois pour verser au Trésor les sommes parfois considérables que le public devait, lui, verser en douze mois entre les mains des receveurs. Les rentrées de l'impôt se faisaient d'ailleurs très régulièrement. Par suite,

les receveurs généraux pouvaient, pendant un temps assez long, disposer de ces sommes à leur guise. Ils en tiraient naturellement profit, mais souvent en les employant à des opérations hasardées, susceptibles de compromettre, le cas échéant, leur réputation et leur crédit. Le ministre du Trésor ne pouvait laisser d'une part de semblables profits entre les mains des agents de l'État. Le Trésor seul devait être appelé à en bénéficier. Il comprenait d'autre part le danger qu'il y avait à laisser aux receveurs généraux la faculté d'employer ces sommes à des opérations dont seuls ils étaient juges. Certes il n'aurait pas voulu priver ces agents du Trésor des avantages pécuniaires qu'ils pouvaient retirer de cette organisation : mais du moins songea-t-il à les réglementer, et à en faire profiter, dans une certaine mesure, les caisses du Trésor. Il imagina dans ce but « une combinaison qui, « sans priver les comptables des jouissances de fonds « dont ils profitaient, les amènerait à livrer directement, sans intermédiaires, le produit de l'impôt « aux caisses du Trésor (1) ». C'est donc une nouvelle restriction que Mollien veut apporter au rôle privé des receveurs généraux. Dorénavant ils ne pourront plus employer comme bon leur semblera les sommes versées à leurs caisses.

(1) Mollien, *op. cit.*

§ III. — Caisse de service.

Telle fut la pensée qui guida Mollien pour la rédaction du décret du 16 juillet 1806 qui créait la Caisse de service.

Le système des traites avait été sans aucun doute un très grand progrès, car il assurait au Trésor un revenu certain, « mais il laissait encore un lien trop lâche entre l'État et ses préposés. Il restait à dénier pas à faire, c'était d'obliger les comptables à livrer leurs fonds au Trésor, au moment même où ils les recevaient. Mais supprimer le système existant et le remplacer par celui plus naturel d'un versement immédiat sous la forme d'un compte courant entre le Trésor et les receveurs généraux aurait constitué un changement trop brusque » (1). Le système organisé par Mollien est une ingénieuse transaction.

Le décret du 16 juillet 1806 qui créait la caisse de service, portait dans son art. 2 « qu'elle serait principalement chargée d'opérer avec célérité dans les départements l'application locale des recettes aux dépenses, en dirigeant les excédents vers les lieux où les recettes seraient insuffisantes ». Mais, par contre, cette caisse devait ouvrir « des comptes-courants à tous les receveurs généraux ».

Les dispositions que le Trésor pouvait faire sur les

(1) Thiers, *Le Consulat et l'Empire*.

receveurs généraux pour les dépenses du département n'atteignaient généralement pas le chiffre des recouvrements. Dès lors, le solde disponible dut être versé à la caisse de service qui, au moyen d'un compte courant arrêté contradictoirement tous les 3 mois, donnait aux receveurs généraux une rémunération suffisante pour les empêcher de s'adresser ailleurs (1).

(1) « C'était d'après ce qui se pratiquait antérieurement à 1789
 « que les receveurs généraux avaient été autorisés par leurs traités
 « avec le Ministre des finances à ne verser au Trésor qu'une partie
 « de ce qu'ils avaient recouvré et à placer momentanément le reste
 « pour leur propre compte, c'était là leur principale rétribution, qui
 « n'est pas la mieux combinée ; mais elle était un droit puisqu'elle
 « était un salaire. Quand le Trésor public livrait les obligations
 « des receveurs généraux aux faiseurs de service, qui les négociaient sur la place, les receveurs généraux se trouvaient en
 « quelque sorte intéressés au discrédit de leur propre signature ;
 « ils employaient leurs fonds libres à racheter leurs obligations
 « souvent à plus de 1 % d'escompte par mois, et dans cette combinaison le Trésor public empruntait son propre argent à un
 « taux très usuraire. Mais il faisait un marché encore plus mauvais
 « quand les receveurs généraux, suivant le droit qu'ils en avaient,
 « cherchaient des intérêts plus élevés dans des entreprises hasardeuses. Comme il n'était pas possible en 1806 de changer subitement un système qui avait le privilège de l'ancienneté, il
 « fallait se borner à le corriger. On cessa donc d'émettre sur la
 « place des obligations des receveurs généraux ; ils n'eurent plus
 « de profit à faire sur leur discrédit. Le Trésor promit aux receveurs généraux un intérêt pour les sommes qu'ils verseraient
 « par avance sur l'époque fixée par leurs engagements. Mais il
 « exigeait qu'ils versassent tout ce qu'ils auraient reçu et qu'ils se
 « contentassent d'un intérêt très modéré. La plupart acceptèrent
 « le marché de bonne grâce ; il fallait que tous y fussent fidèles et
 « c'est pour cela qu'il fallait employer de nouvelles précautions ; la
 « chose n'était pas aussi facile que juste » (Mollien, *op. cit.*, t. II,
 « p. 141, note).

Les receveurs généraux étaient crédités de toutes les sommes provenant de leurs recouvrements et qu'ils versaient au Trésor avant l'époque fixée par leur contrat ; l'intérêt était à leur charge au contraire sur le produit de l'impôt qu'ils n'avaient pas versé au Trésor ou employé aux services publics. Il est à remarquer que la caisse devait également recevoir toutes les sommes déposées par les particuliers chez les receveurs généraux. L'art. 4 du décret du 16 juillet 1806, disait en substance : « Au crédit de ce compte devaient
« figurer les obligations et bons à vue souscrits par les
« receveurs généraux pour recouvrement des impôts
« directs ou indirects ; mais encore on devait y ins-
« crire les avances que les receveurs généraux pour-
« raient avoir faites à la caisse de service. Sur ces
« avances les receveurs généraux devaient jouir d'une
« bonification d'intérêt dont le taux serait réglé chaque
« trimestre » (1).

Cette première limitation de leur indépendance ne fut pas trop mal accueillie par les receveurs généraux. Ils se montraient assez empressés à satisfaire les moindres désirs de Napoléon et à obtenir sa confiance. Mais il est juste aussi d'ajouter qu'ils trouvaient encore un avantage réel à cette nouvelle organisation. L'intérêt dont les faisait bénéficier le Trésor s'élevait à

(1) Boucard et Jèze, *Eléments de la Science des Finances*, t. II, p. 1228.

5 % (1), on ne doit donc pas s'étonner de voir Mollien nous dire « à l'honneur des receveurs généraux
 « qui auraient pu se croire plus attaqués dans leurs
 « prérogatives, la majorité d'entre eux appréciait et
 « secondait cette mesure comme elle devait l'être ».

Ce système présentait d'ailleurs pour l'Etat d'immenses avantages. Nous avons vu qu'il émancipait le Trésor de la tutelle gênante et onéreuse des banquiers. Grâce à cette organisation nouvelle, l'Etat trouvait les ressources qui lui étaient nécessaires et pouvait se dispenser de recourir à l'escompte des bons à vue et des traites. Cette nouvelle combinaison n'avait-elle pas aussi cet avantage fort précieux d'épargner à l'Etat des déplacements inutiles de numéraire, et des pertes d'intérêt ? « L'objet de cette mesure, dit Mollien, était
 « de ne laisser des fonds oisifs dans aucune caisse,
 « d'empêcher tout déplacement d'espèces monétaires,
 « d'approprier aux affaires publiques ce système de
 « compensation par lequel le commerce régularise ses
 « transactions aux plus grandes distances ; de solder
 « même une partie des comptes du commerce de
 « Paris avec les départements qui l'approvisionnent,
 « au plus grand avantage des créanciers et des débiteurs respectifs ; enfin de restituer immédiatement
 « l'impôt à la matière imposable. . . . » (2).

(1) En octobre 1807, ce taux est abaissé à 3 %, sur un ordre donné par Napoléon lui-même dans une lettre datée de Fontainebleau, du 30 septembre 1807 (Voir Mollien, *op. cit.*, t. II, p. 226).

(2) Mollien, *op. cit.*, t. II, p. 66.

Mais s'il est vrai que, grâce à ces nouvelles ressources, le ministre n'était plus obligé d'escompter les traites et les bons à vue, ces traites ou obligations des receveurs généraux n'en existaient pas moins. Les deux systèmes fonctionnaient simultanément, et nous voyons encore, à de très rares intervalles, il est vrai, le ministre, dans certains moments critiques, s'adresser à la Banque de France pour lui faire escompter quelques valeurs. On ne s'adresse plus à des banques privées comme autrefois, ni même aux receveurs généraux réunis en syndicat, on s'adresse à l'avenir à un établissement privé, c'est vrai, mais à un établissement qui se trouve très étroitement surveillé par l'Etat. Encore est-il juste d'ajouter que le ministre se garde bien de le faire sans garantie, en stipulant la condition expresse que la Banque conservera les traites en portefeuille, afin d'éviter que la spéculation ne s'en empare. Avec ce système, la plus grande sécurité semblait devoir régner aussi bien au profit des contribuables qu'au profit des créanciers de l'Etat : « Les
« contribuables qui avaient payé les impôts, les créan-
« ciers de l'Etat à qui leur produit appartenait,
« n'étaient plus exposés au scandale de voir une partie
« notable de l'impôt détournée pendant plusieurs mois
« de sa destination pour procurer aux agents du fisc
« une jouissance de profits sur un capital soustrait
« à ses véritables propriétaires; les créanciers de
« l'Etat. » (1)

(1) Mollien, *op. cit.*, p. 65.

Ce système constituait également une garantie réelle pour les particuliers dont les receveurs généraux géraient les intérêts. Dépositaires des fonds des particuliers, les receveurs généraux devaient être soumis à une surveillance et à une réglementation sévères. De cette façon, l'Etat lui-même serait garanti contre les abus auxquels les receveurs avaient pu se laisser entraîner jusque-là. La faute d'un fonctionnaire, alors même qu'il agit, strictement parlant, pour son compte personnel, n'entraîne-t-elle pas jusqu'à un certain point la responsabilité de l'Etat ? Du moins, peut-on admettre que le public se laisse aller à confondre facilement ces deux responsabilités.

En résumé, l'œuvre du décret du 16 juillet 1806 a consisté, d'une part, à débarrasser le Trésor de la tutelle des banquiers privés, et d'autre part, à affirmer le rôle privé des receveurs généraux tout en en atténuant singulièrement l'ampleur et en l'enserrant dans des règles étroites qui font pressentir déjà les réformes futures et prévoir la prédominance prochaine de leur rôle administratif sur leur rôle privé. Toujours est-il que les receveurs généraux sont encore, à la fin de l'Empire, les banquiers du Trésor. Nécessité fait loi et il semble bien qu'à cette époque le Trésor ait eu besoin de trouver sous sa main des ressources faciles et promptes pour parer à toute éventualité et s'assurer par anticipation les fonds dont il pouvait avoir besoin.

« Les recettes, disait le baron Louis, étaient lentes

« et les dépenses urgentes, il fallait y pourvoir sans
« retard et avant que les fonds assignés fussent
« rentrés ; la nécessité des anticipations les a introduites
« dès le commencement de chaque exercice, et bientôt
« elles se sont étendues à tous les fonds que le minis-
« tère des Finances a pu atteindre, et elles ont dévoré
« les fonds déposés et même les recettes à venir, par
« l'émission d'effets à échéances. » (1).

3^e PARTIE. — LE CARACTÈRE ADMINISTRATIF DES RECEVEURS GÉNÉRAUX S’AFFIRME

§ I. — Œuvre de la Restauration.

Sous la Restauration, la situation change. Le crédit de l'Etat se raffermir de plus en plus, les impôts rentrent très régulièrement et les dépenses sont moins considérables, l'ère des conquêtes se trouvant arrêtée. Nous venons de constater de plus que les rescriptions des receveurs généraux ne trouvaient plus d'emploi qu'à de très rares intervalles. Point n'est besoin à présent de faire escompter ces traites, puisque la rentrée des fonds s'effectue d'une façon normale et que, si des

(1) *Moniteur* du 23 juillet 1814, p. 815 et suiv. ; d'après Boucard et Jeze, t. II, p. 1228.

anticipations doivent avoir lieu, l'Etat, par son crédit, peut facilement se créer les ressources nécessaires et à bon compte. La suppression des traites (1) devait donc constituer le premier souci du nouveau ministre, le baron Louis.

Mais cette modification devait entraîner également celle du compte courant constitué en vertu du décret du 16 juillet 1806. Nous avons vu que, dans ce compte courant, les intérêts en faveur des receveurs généraux couraient du jour où ceux-ci payaient leurs traites jusqu'au jour de l'échéance ; tandis que les intérêts qui couraient au profit du Trésor prenaient leur date du jour de l'échéance jusqu'à celui du paiement. Le point de départ en un sens ou en l'autre, était donc la date même de l'échéance des traites. Dès lors que les traites devaient disparaître, il était logique que le compte courant n'ait plus pour « base que les faits « matériels de recette et de dépense au moment même « de leur existence. »

Dorénavant, nous verrons au crédit des receveurs généraux : les dépenses publiques, les versements à la Banque de France, le produit des ventes de rentes pour les particuliers, les sommes versées au Trésor et provenant des dépôts de fonds des particuliers, les émoluments des receveurs généraux, enfin toute somme déboursée par eux au profit ou pour le compte du Trésor. Au débit figuraient par contre : toutes les

(1) Les bons à vue avaient déjà disparu dès 1806.

recettes et rentrées d'impôts, les retraits de fonds à la Banque de France, toutes sommes déposées par les particuliers pour achats de rentes et restituées par le Trésor au syndic des agents de change, toutes sommes enfin que le Trésor déboursait au profit ou pour le compte des receveurs généraux. Le compte courant se trouvait donc ainsi notablement transformé et sa base élargie.

Malgré les sommes considérables que ce compte courant mettait à la disposition du Trésor, celui-ci se trouve encore dans la nécessité de faire des négociations pour satisfaire exactement les besoins du service. Néanmoins le baron Louis ne s'en plaint pas trop amèrement, car il se félicite de « la possibilité de faire « ces négociations à meilleur prix et plus discrète-
« ment, en les confiant à des agents du Trésor public plutôt qu'à des étrangers. » (1).

C'est que justement le baron Louis venait de reprendre une idée déjà mise en pratique précédemment dans ses grandes lignes. Par un arrêté en date du 19 avril 1816, il créait un comité de douze receveurs généraux, qui « entendrait les propositions du ministère toutes « les fois que le Trésor aurait besoin de recourir à des « opérations d'escompte, de crédit, ou à des opéra-
« tions quelconques ». (2). L'arrêté réservait d'ailleurs à ces receveurs généraux la faculté de faire

(1) Arrêté du 19 avril 1816.

(2) Boucard et Jeze, *op. cit.*, t. II, p. 1229.

participer leurs collègues ou d'autres personnes à leurs opérations. Il semble que l'on s'applique ainsi à restituer aux receveurs généraux une partie de leur rôle privé qui avait subi déjà quelques atteintes.

Et voici cependant qu'un arrêté du 15 juin 1816, vient restreindre ce rôle privé en rendant obligatoire une coutume très étendue déjà. Nous avons vu que Mollien avait obligé les receveurs généraux à verser directement au Trésor, par le moyen du compte courant, les fonds qu'ils recevaient, dès leur rentrée. Mais il ne s'agissait encore que des fonds provenant de l'impôt. Aucune obligation ne frappait l'emploi des fonds déposés par les particuliers dans les recettes générales. La coutume s'était affirmée peu à peu cependant de verser ces fonds eux-mêmes au Trésor. L'intérêt servi par celui-ci étant suffisamment rémunérateur, les receveurs généraux trouvaient plus de sécurité à agir de cette façon. C'est cette coutume que l'arrêté du 15 juin 1816 vient rendre obligatoire. Les fonds déposés par les particuliers dans les caisses des receveurs généraux durent être, à l'avenir, versés intégralement au Trésor en compte courant. Le montant de ces versements devait égaler le cautionnement des receveurs généraux. Telle est encore la règle qui subsiste aujourd'hui, malgré la suppression du compte courant en 1887 (1).

(1) On a laissé subsister cependant un compte courant spécial pour les dépôts de fonds. Il constitue même de nos jours une ressource importante de la dette flottante.

C'était bien là encore une nouvelle restriction à l'indépendance des receveurs généraux, la plus importante même, puisqu'elle supprimait pour eux la possibilité de faire de pures opérations de banque et de spéculer avec les fonds de leurs déposants. C'était le complément (1) de la mesure prise par le décret du 16 juillet 1806. S'ils continuaient à être les banquiers de l'État, ils voyaient leur rôle de banquiers proprement dit très menacé, car ce n'est pas tout de pouvoir recevoir des dépôts de fonds, il faut encore posséder la liberté de les employer afin d'en retirer le plus grand bénéfice et servir aux déposants un intérêt convenable. A cette seule condition on peut être considéré comme un véritable banquier. Mais l'État ne cherche pas à mettre ses agents au service du public. Il ne considère que son propre intérêt. Or, dans les limites de l'arrêté de 1816, les receveurs généraux avaient encore le moyen d'obtenir de nombreux dépôts et pouvaient donc aussi rendre de grands services au Trésor. Ils en rendaient d'ailleurs de très considérables, car leur crédit personnel et leur influence dans les départements étaient toujours très grands. Quelques années plus tard, M. Thiers déclarait à la Chambre des députés (2) : « Il faut reconnaître que les « receveurs généraux ne sont pas des fonctionnaires « publics, mais bien, en quelque sorte, des banquiers

(1) Voir p. 30.

(2) Séance du 3 avril 1832.

« officiels, des manutentionnaires des fonds de l'État,
 « et qu'ils lui procurent, en cette double qualité, un
 « double avantage (1) ». Et M. Passy disait également
 « en 1839: L'avantage du compte courant, c'est l'avan-
 « tage réel, direct, constant, que trouve le gouver-
 « nement à avoir dans les receveurs généraux des
 « banquiers placés sous sa dépendance, au moins dans
 « une certaine mesure, des banquiers qui, en tout
 « temps, le seront à des conditions arrêtées et con-
 « senties à l'avance ».

Ce compte courant mit assez vite des sommes considérables à la disposition du Trésor. Il arriva même qu'en 1820, M. de Villèle, alors Ministre des finances, put constater un solde créditeur de 40 millions au profit des receveurs généraux, solde dont l'État ne tirait aucun profit, n'en ayant point l'utilisation immédiate, et qui lui coûtait au contraire fort cher par les intérêts qu'il versait aux receveurs généraux. Afin d'éviter cet inconvénient coûteux, M. de Villèle constitua, le 15 juin 1825, un *Syndicat des receveurs généraux*. Ce syndicat eut pour mission principale de remplacer par des valeurs à la satisfaction des ministres, le montant des fonds particuliers fournis au Trésor par les receveurs généraux. On autorisait d'ailleurs ce syndicat à faire toutes opérations de finances et de banque qu'il jugeait utiles à ses intérêts.

(1) Voir Boucard et Jeze, *op. cit.*, t. II, p. 1230, note.

Toutes les précautions prises pour éviter des charges trop lourdes à l'État n'ont pas empêché les critiques les plus nombreuses et les plus diverses de s'élever contre l'organisation des receveurs généraux et le rôle privé qui leur est attribué. Il est à noter cependant que c'est moins à leur institution même qu'aux profits qu'ils tiraient de ces différentes opérations, que ces critiques s'adressaient. Nous aurons d'ailleurs à revenir plus tard sur ce sujet. Qu'il nous suffise de rappeler ici que toujours les receveurs généraux ont trouvé dans les ministres des finances des défenseurs très ardents.

§ II. — Réforme de 1865.

Nous avons pu constater que jusqu'à présent, lorsqu'on parlait du receveur général, il n'était nullement question du paiement des dépenses. Si, à de fort rares exceptions près, nous voyons un receveur acquitter les dépenses de l'État, il le fait toujours en secondes mains, c'est-à-dire avec le visa, l'assentiment de son collègue : le payeur. En principe le receveur général fournissait au payeur les sommes au moyen desquelles celui-ci réglait les dépenses. On considérait alors comme une nécessité de conserver auprès des receveurs des agents de contrôle pour assurer l'exacte et prompt liquidation des dettes de l'État. Le receveur faisait valoir les fonds de sa caisse comme un banquier.

Il pouvait y avoir inconvénient pour les créanciers de l'État à confier à cet agent le règlement des dépenses. Il aurait pu tout au moins retarder considérablement ce règlement. « Un créancier que l'on « aurait remis à quelques jours, disait le comte Roy, « toucherait ses fonds avec plaisir et fournirait sa « quittance sans s'inquiéter de la date, de sorte qu'on « n'aurait pas de garantie pour l'exactitude des paiements ». Il était nécessaire, de plus, de conserver auprès du receveur un agent chargé de relever les fraudes qui auraient pu se glisser dans les comptes, un contrôleur qui pût avec efficacité empêcher les receveurs de « masquer les fraudes qu'ils voudraient « commettre et de rendre leur gestion inextricable ». Tel était le rôle que l'on se plaisait à donner au payeur, le service que l'on en attendait. Et d'ailleurs pourquoi le supprimer et donner ses attributions aux receveurs ? L'économie n'en serait pas bien grande, semblait-il : l'accroissement de leurs attributions obligerait les receveurs généraux à augmenter leur personnel et l'aggravation de leur responsabilité nécessiterait une augmentation de leurs rétributions.

Ces raisons diverses, plaidant pour le maintien de la dualité de ces fonctions, on n'avait pas même songé, sous la Révolution et l'Empire, à y porter atteinte. La Restauration avait bien compris qu'il pouvait y avoir là un principe d'économie précieux et des essais furent tentés en ce sens par d'Audiffret en 1818 et Casimir

Périer en 1820. Malgré l'appui de M. de Villèle, ces essais restèrent infructueux. Il ne se passa guère d'année cependant sans que, dans les commissions et à la tribune, l'existence des payeurs ne fut remise en question. Toutefois en 1830 on semble abandonner ce projet, car dans un rapport au Roy, M. de Chabrol déclarait que « c'était à la fois dans l'intérêt de l'ordre, « de l'économie et du crédit public que l'institution « des payeurs avait été maintenue ».

C'est le second Empire seulement qui parvint à accomplir cette réforme, jugeant, à bon droit, croyons-nous, que les motifs invoqués jusqu'alors en faveur de la dualité des fonctions n'avaient plus grande valeur. L'économie qui devait en résulter semblait surtout très appréciable. Elle fut le motif principal de la réforme.

Mais la question se présentait sous deux aspects bien différents et l'on pouvait la résoudre de deux manières absolument opposées. Ce que l'on reprochait principalement aux receveurs généraux, c'était la somme excessive de leurs émoluments. Tandis que ceux-ci étaient proportionnels au chiffre des opérations des receveurs, les payeurs recevaient un traitement fixe, généralement peu élevé. Il eut semblé assez logique, pour aplanir toutes difficultés dans l'avenir et supprimer d'un seul coup toutes les critiques relatives à l'exagération des émoluments des receveurs, d'opérer la fusion au profit des payeurs, quitte à augmenter un

peu leur traitement. Mais c'eût été supprimer du même coup la possibilité pour le Trésor de trouver des fonds facilement. Jamais un simple agent de l'État n'aurait pu rendre au Trésor les services financiers que rendaient les receveurs, s'il n'avait eu pour le stimuler un intérêt personnel, un avantage réel. Il était plus sage de conserver les receveurs avec leurs émoluments variables.

Néanmoins M. Fould, ministre des Finances d'alors, voulut essayer de la fusion au profit du payeur. Par un *décret du 17 octobre 1865*, il confia, à titre d'essai, au payeur de la Haute-Vienne, la recette générale de ce département, et lui donna le titre de receveur-payeur central des finances. Il exposait d'ailleurs son idée dans une lettre confidentielle adressée aux receveurs généraux :

Monsieur,

A l'occasion de la vacance de la recette générale de la Haute-Vienne, j'ai proposé à l'Empereur de faire l'essai d'une organisation plus simple et plus économique pour la perception et la centralisation des revenus publics, et sa Majesté a bien voulu m'autoriser à tenter cette épreuve. Le payeur de ce département, sous le titre de receveur-payeur central des Finances, prendra le service de l'arrondissement chef-lieu et aura la surveillance des recettes particulières. Les fonds provenant de recouvrements, seront versés au

crédit du Trésor public, à la succursale de la Banque de France, et le receveur-payeur en disposera pour acquitter toutes les dépenses publiques.

Le Ministre des Finances,

Signé : ACHILLE FOULD.

Mais le ministre avait compté sans les receveurs généraux qui, par cette nouvelle conception de la réforme, se trouvaient lésés dans leurs intérêts. A force d'intrigues, et faisant valoir d'une part les services qu'ils avaient rendus et la reconnaissance qu'on devait leur en témoigner, et d'autre part les services qu'ils pouvaient rendre encore sinon par leur situation personnelle qui pouvait avoir perdu de son ancienne prédominance, du moins, par leur connaissance approfondie de la localité dont ils avaient la charge et de tous les rouages administratifs et financiers, les receveurs généraux obtinrent que la réforme se fît dans un tout autre sens, c'est-à-dire à leur profit. Ce fut l'objet du décret du 21 novembre 1865 qui créa nos trésoriers-payeurs généraux actuels.

Un rapport de M. Fould accompagnait ce décret et le motivait ainsi : « Lorsqu'on a examiné à d'autres
« époques, déjà anciennes, la question de la réunion
« du service des receveurs généraux à celui des
« payeurs, on élevait contre ce projet des objections
« qui ne sont plus fondées aujourd'hui. La principale
« consistait à dire que les receveurs généraux qui, par

« suite des nécessités du temps, avaient été institués
 « banquiers du Trésor, étaient intéressés à faire
 « l'emploi le plus productif de leurs fonds, et pour-
 « raient être entraînés à apporter du retard dans
 « l'acquittement des dépenses publiques ; l'institution
 « des payeurs avait eu pour objet de prévenir cet
 « inconvénient et d'assurer l'exactitude des paiements.
 « Mais d'un côté, la création de nombreuses succur-
 « sales de la Banque de France, où le Trésor fait ver-
 « ser les fonds provenant des excédents de recettes, a
 « sensiblement changé la nature du concours réclamé
 « des trésoriers-payeurs généraux, de l'autre, en ce
 « qui concerne les payeurs, leurs fonctions se sont
 « successivement modifiées. En effet, par suite du
 « développement des affaires, une grande partie des
 « paiements est effectuée déjà par les receveurs géné-
 « raux et particuliers des finances et même par les
 « percepteurs.

« L'économie peut être évaluée à 2,500,000 fr. :
 « elle représente une différence de plus d'un tiers sur
 « les traitements fixes, émoluments et commissions des
 « receveurs généraux et des payeurs au compte du
 « Trésor.

« Dans le projet que je sou mets à votre Majesté, il
 « n'est pas fait appel au concours de la Banque de
 « France. Il n'est jamais entré dans ma pensée de
 « charger ce grand établissement de la perception des
 « impôts ou du paiement des dépenses publiques.

« L'Etat doit se garder d'altérer le caractère d'indépendance qui appartient à la Banque de France. »

Nous trouvons dans ce document le témoignage officiel de la transformation que le temps avait fait subir au caractère originel de l'institution des receveurs généraux. En effet, au début et pendant longtemps encore, les receveurs généraux sont des banquiers à la disposition du Trésor, lui faisant des avances sur les rentrées de l'impôt. Celui-ci était alors leur propriété. C'est à forfait qu'ils en versaient le montant dans les caisses de l'Etat. Si les prévisions forfaitaires se trouvaient dépasser la réalité de la recette, le receveur général n'en devait pas moins le montant exact ; si la recette dépassait au contraire ces prévisions, le receveur encaissait la différence. Le Trésor y trouvait un avantage dans ce fait qu'il était certain de toucher à une époque donnée, une somme déterminée. Il n'avait pas à se préoccuper de la bonne rentrée réelle de l'impôt. Mais un Etat régulier, un Etat dont la situation financière est saine, qui possède un crédit solidement établi, peut-il en venir à semblable extrémité ? Il faut, pour accepter de telles conditions, une situation bien précaire, il faut que l'Etat ne se sente pas la stabilité nécessaire pour assurer par lui-même la rentrée régulière de l'impôt, il faut que le crédit public enfin l'ait entièrement abandonné. Telle était bien, en effet, la situation après le 18 brumaire. Mais après le calme de la Restauration et du gouvernement de Juillet, ce système n'avait plus la même raison d'être.

Les receveurs généraux n'avaient plus la même situation dans leurs départements. Ils avaient vu peu à peu leur clientèle les abandonner et se porter de préférence vers les établissements de crédit qui commençaient à se multiplier. La Banque de France même, après avoir escompté parfois les obligations des receveurs généraux, (1) avait organisé quelques comptoirs en province. Il est vrai qu'en 1817, elle les abandonne au profit des banques départementales, mais bientôt celles-ci deviennent elles-mêmes des agences de la Banque de France (2). Dès lors, le concours effectif que peuvent rendre au Trésor les trésoriers-payeurs généraux, diminue considérablement. Aucune somme d'argent ne restait à leur disposition à moins qu'elle ne fût aussitôt affectée à une dépense. Les opérations de banque devenaient impraticables pour eux. N'ayant plus d'argent liquide dans leur caisse, leur intervention sur les marchés locaux, devenait absolument nulle. Que peut un banquier dans de telles conditions ? Le rôle privé des trésoriers-payeurs généraux semble donc avoir subi à cette date des atteintes fort importantes.

Néanmoins, nous ne devons pas oublier qu'à un double point de vue les trésoriers-payeurs généraux peuvent être encore considérés comme des banquiers. D'une part, nous les voyons prêter au Trésor leurs

(1) En vertu du décret du 18 janvier 1808.

(2) En 1848.

fonds particuliers, ou ceux provenant des dépôts qu'on leur confie ; d'autre part, ils sont reliés au Trésor par un compte courant à intérêts réciproques qui les oblige à mettre à la disposition de celui-ci tout ce qui entre dans leur caisse. S'il n'était qu'un simple fonctionnaire, le trésorier-payeur général ne devrait toucher aucun intérêt pour cette opération fort simple, semble-t-il, qui consiste à percevoir l'impôt et régler les dépenses publiques. Il est donc bien prouvé que, malgré toutes les limites que l'on s'est efforcé à poser à ses fonctions privées, le trésorier-payeur général, même en 1886, est encore légalement et théoriquement un banquier.

C'est précisément cette anomalie que l'année 1886 verra disparaître par la suppression même du compte courant à intérêts réciproques réalisée par le décret du 31 décembre 1886.

§ III. — **Suppression du Compte courant.**

Nous avons eu l'occasion de rappeler déjà de quelle manière fonctionnait ce compte courant dès son origine en 1807. Nous avons vu les receveurs généraux dépouillés du droit de jouir et de disposer à leur convenance des sommes déposées entre leurs mains, et obligés à en verser le montant aussitôt dans les caisses du Trésor. Celui-ci, nous l'avons montré, les

avait d'ailleurs indemnisé de cette diminution de leur indépendance, en leur allouant un intérêt, primitivement fixé à 5 0/0, sur toutes les sommes versées avant l'échéance des traites. Mais le Trésor se garantissait également contre les retards apportés au règlement des traites, et toute somme qui n'était pas versée à l'échéance indiquée subissait au profit de l'Etat un décompte d'intérêts. Il s'agissait donc bien d'un compte courant à intérêts réciproques.

La réforme de 1814, qui supprimait les obligations des receveurs généraux, avait entraîné la modification de ce compte courant. Les intérêts, qui jusque là prenaient date du jour de l'échéance des traites, couraient désormais de l'époque réelle où s'effectuaient les recettes ou les dépenses. Malgré les attaques qu'eut à supporter ce système, nous le retrouvons intact à la date de 1887.

Ce compte courant, qui en principe fonctionnait comme celui que nous rencontrons dans les banques, possédait une originalité que nous croyons devoir indiquer. L'année se trouvait divisée en périodes de dix jours. Le receveur général, plus tard le trésorier-payeur général, était débité de ses recettes en bloc, valeur du dernier jour de la décade, tandis que les dépenses figuraient à son crédit avec valeur du 5^e jour de la décade. Il avait donc intérêt d'une part à faire rentrer les fonds dès le début de la période indiquée, bénéficiant ainsi de 9 jours d'intérêts ; d'autre part,

il préférerait retarder le paiement des dépenses jusqu'au dixième jour, bénéficiant de même de 5 jours d'intérêts (1). Le Trésor apprit à ses dépens les inconvénients du système, car ses charges se chiffraient sur ce point :

En 1872, à.....	9.6 %
1877, à.....	8.07 %
1882, à.....	10.37 %
1884, à.....	9.17 %
1886, à.....	7.55 %

Il est vrai que dans ce chiffre figuraient et la portion d'intérêts relative aux avances personnelles des trésoriers payeurs généraux, et les intérêts qu'ils servaient à leurs déposants. Le bénéfice qu'ils en retiraient était fort important néanmoins. Ce compte courant ne servait plus qu'à procurer à ces agents, à ces fonctionnaires, au moyen de simples artifices de comptabilité très légaux, des jouissances d'intérêts abusives et certainement hors de proportion avec le service rendu.

L'arrêté du 31 décembre 1886, remplaça la bonification d'intérêts de 10 jours sur les achats de rentes par une prime fixe de $1/8$ %. Quant aux avances des trésoriers payeurs généraux, il leur reconnaissait un intérêt décroissant de 3,50 % à 0,50 %. Mais il abolit

(1) Voir sur ce point : Rapport Paulliat au Sénat. *Doc. parlementaires*, 1889, p. 510

purement et simplement les bonifications résultant des époques de valeur pour chaque opération de recettes et de dépenses. Le compte courant à intérêts réciproques avait donc vécu (1).

Les trésoriers-payeurs généraux actuels sont loin de ressembler aux banquiers d'autrefois, traitant presque d'égal à égal avec le Ministre. Ce sont des fonctionnaires auxquels on accorde certaines attributions d'ordre privé, parce que l'on retire de ce fait de réels avantages, qui d'ailleurs servent de base à la rétribution qui leur est allouée. Ils ne sont pas de simples fonctionnaires cependant. On a pu, à maintes reprises, diminuer leurs émoluments, puis supprimer leurs

(1) On a laissé subsister néanmoins un compte courant spécial composé des avances des trésoriers-payeurs généraux sur les fonds des particuliers. Ce compte courant n'est plus tenu qu'en capitaux ; plus d'intérêts réciproques, ni d'inscriptions de prises de valeur. L'intérêt est calculé sur le chiffre moyen des avances pendant le trimestre. Le tableau suivant montre d'ailleurs la décroissance continue de l'importance de ces avances.

En 1868, moyenne de	167 millions.
1869, —	131 —
1870, —	69 —
1875, —	119 —
1876, —	107 —
1882, —	82 —
1884, —	78 —
1887, —	70 —
1888, —	65 —
1890, —	52 —
1900, —	43 —
1901, —	41 —

V. Boucard et Jeze, *op. cit.*, t. II, p. 1332.

remises proportionnelles pour les remplacer par des traitements fixes ; on a pu supprimer les intérêts réciproques de leur compte courant, ainsi que toutes leurs commissions sur le budget de la Légion d'honneur (1), malgré toutes ces restrictions les trésoriers payeurs généraux conservent encore, en principe, un rôle privé assez important, survivance du passé. Quelque étonnement que l'on puisse éprouver à voir un fonctionnaire de l'Etat jouer encore à divers titres le rôle d'un banquier, cette anomalie, nous l'avons vu, s'explique par un état de choses assez récent et par les services exceptionnels que les receveurs généraux et leurs successeurs les trésoriers-payeurs généraux ont rendu au Trésor.

Ce rôle privé est-il épuisé ? Devons-nous le voir disparaître ou bien le conserver, tout en l'amendant ? Telle est la question à laquelle nous essaierons de répondre dans la troisième partie de cette étude. Mais auparavant nous devons, et ce sera l'objet de notre seconde partie, déterminer exactement en quoi consiste le rôle privé qui reste imparti de nos jours aux trésoriers-payeurs généraux.

(1) Décret du 31 décembre 1889.

CHAPITRE II

Etude des différents services privés confiés aux trésoriers-payeurs généraux.

Avant d'étudier en détail et dans ses diverses parties le rôle privé des trésoriers-payeurs généraux, il convient de rechercher exactement de quels éléments il est composé, et de déterminer, parmi l'ensemble des attributions de ces fonctionnaires, celles que l'on doit considérer comme en faisant partie.

Les attributions des trésoriers-payeurs généraux, prises dans leur ensemble, ont trait aux objets suivants :

1° Le service du trésor public qui comprend le recouvrement des contributions directes, la centralisation des recettes, le paiement des dépenses et la direction des comptables du département ;

2° Le service du département qui consiste à assurer le recouvrement des recettes et le paiement des dépenses, inscrites au budget du département ;

3° Le service des communes dont l'objet principal est le contrôle des finances communales ;

4° Les opérations concernant les rentes sur l'État ;

5° La direction, dans le département, du service de la Caisse des dépôts et consignations ;

6° La représentation, dans les départements, du Crédit foncier de France et de la Ville de Paris ;

7° Le service des dépôts de fonds ;

8° Les opérations de bourse en général ;

Le classement de la plupart de ces attributions ne comporte pas généralement de grandes difficultés. D'une part, il est évident que le trésorier, lorsqu'il agit comme fonctionnaire de l'État, des départements et des communes, exerce un service public. A l'autre extrémité de l'échelle, il est non moins certain que la faculté de faire des opérations de bourse ou de recevoir des dépôts de fonds est d'ordre purement commercial et rentre sans conteste dans le rôle privé des trésoriers-payeurs généraux.

Mais le doute peut naître au sujet de certaines opérations qui paraissent à première vue présenter un caractère mixte ; nous voulons parler surtout du service de la Caisse des dépôts et consignations, du service du Crédit foncier et de la Ville de Paris, puis des opérations relatives aux rentes sur l'État. S'agit-il d'un service privé ou bien au contraire des attributions confiées aux agents de l'État dans un intérêt général, ne sont-elles pas de véritables fonctions publiques ? C'est la question que nous allons essayer d'élucider.

On a soutenu, en faisant remarquer que la Caisse

des dépôts et consignations est un établissement d'État, que les attributions des trésoriers-payeurs généraux concernant cette Caisse devaient être considérées comme des attributions d'ordre purement administratif. Le principal défenseur de cette théorie est M. Ducrocq. D'après l'éminent professeur de droit administratif, le meilleur argument qui milite en faveur de cette opinion réside dans ce fait que le Trésor appréhende les bénéfices annuels de la Caisse des dépôts et consignations et que cet établissement devient ainsi une véritable caisse d'Etat. Mais il ne faut pas perdre de vue que cette retenue annuelle, effectuée chaque année au profit du budget de l'État, n'est en réalité qu'un expédient financier contre lequel la Caisse réclame, mais qu'elle est loin d'être une règle absolue et définitive (1). La raison invoquée en faveur de la première théorie n'est donc pas décisive. Il convient en outre d'ajouter que la Caisse des dépôts et consignations possède un directeur général que le Gouvernement ne peut révoquer à son gré, et un conseil de surveillance absolument indépendant. Son budget, d'ailleurs, est séparé de celui de l'État.

Enfin, et cet argument vise plus spécialement la question qui nous occupe, l'État n'encourt aucune responsabilité du fait de la gestion des trésoriers-payeurs généraux en tant qu'agents de la Caisse des

(1) Simonet, *Droit administratif*, p. 517.

dépôts et consignations. L'exécution de ce service lui est absolument étrangère. L'État se borne à autoriser ses agents à prêter leur concours, mais il n'assume aucune responsabilité. Il est clair qu'il n'en serait pas de même si le trésorier agissait ici comme agent de l'État et dans son intérêt. On verra que ce point particulier de la responsabilité peut entrer en considération pour le soutien de notre théorie, qu'il n'a pas seulement une importance de principe, car le service de la Caisse des dépôts est souvent très délicat et exige la solution de questions difficiles. On peut également ajouter à l'appui de cette thèse que cette Caisse se livre à toutes sortes d'opérations, par exemple des prêts, qui ne sont nullement faits dans l'intérêt du Trésor. D'ailleurs le trésorier-payeur général est entièrement rétribué par la Caisse des dépôts et ne reçoit de l'État aucune rémunération du fait de ce service. Nous devons donc conclure avec les hommes éminents qui ont soutenu cette théorie (1), que la Caisse des dépôts est un établissement autonome, fonctionnant avec la garantie de l'État (2), mais non

(1) Voir ce point : Bloch, *Dict. de l'Administration* ; — Dufour, *Droit administratif*, t. V, p. 154. De même le comte Roi, à la Chambre des Pairs, le 3 juin 1837 (*Moniteur universel*, 1^{er} semestre 1837, p. 1394) ; — Voir également : Nîmes, 21 nov. 1823, préfet de Vaucluse (D., *Rep. V. Trésor public*, note 327) ; Metz, 13 févr. 1855. Commune de Monbigny les Vaucouleurs (S., 55, 1, 506, *ad notam*, D., 55, 2, 28) ; — Avis du Conseil d'Etat, 18 déc. 1862 ; — Avis de la Cour de cassation, 4 janv. 1865.

(2) Berthélemy. *Traité élémentaire de droit administratif*, p. 758.

pas absorbé par lui. Par voie de conséquences, les attributions qu'exercent les trésoriers pour le compte de la Caisse doivent être considérées comme rentrant dans leur rôle privé.

Une question analogue peut également se poser au sujet des opérations sur rentes. On a donné aux trésoriers-payeurs généraux la faculté de faire ces opérations, afin de faciliter le placement des valeurs de l'Etat. A ce titre, on a pu soutenir qu'il s'agit ici d'un service public, puisqu'il est institué dans l'intérêt de l'Etat. Cet argument cependant ne nous semble pas probant. Nous avons montré déjà qu'aucun doute ne peut naître en ce qui concerne les dépôts de fonds que le trésorier-payeur général est autorisé à recevoir des particuliers. Cette attribution lui est bien accordée dans l'intérêt de l'Etat, et pourtant elle constitue sans conteste un service absolument privé. En outre, dans les opérations sur rentes, ainsi qu'on le verra plus loin, le trésorier agit en son nom personnel. Sa responsabilité est seule engagée. L'Etat n'intervient en aucune façon. Si le trésorier agissait comme fonctionnaire chargé d'un service public, il ne serait qu'un intermédiaire, un simple employé, et sa responsabilité passerait à son commettant, l'Etat. La vérité, c'est que cette faculté d'effectuer les opérations sur rentes est un vestige de l'ancien temps, de l'époque où le trésorier était surtout un banquier. Il possédait alors le droit de faire des opérations sur les rentes de l'Etat, au même

titre que sur les valeurs de bourse en général. Il s'agit donc bien là d'une fonction que le trésorier-payeur général exerce concurremment avec des banquiers et dont le caractère commercial ne peut être mis en doute. Cette fonction doit à ce titre, du moins telle qu'elle existe de nos jours, être considérée comme rentrant dans le cadre du service privé des trésoriers-payeurs généraux.

On doit admettre enfin la même solution en ce qui concerne les fonctions qu'exerce le trésorier comme agent comptable du Crédit Foncier de France et de la Ville de Paris. Le Crédit Foncier est sans aucun doute, malgré les liens assez étroits qui le rattachent à l'Etat, un établissement purement privé. L'agent chargé de le représenter dans les départements, de faire pour lui toutes opérations, et de lui en rendre compte, ne peut être, à vrai dire, considéré comme remplissant une fonction administrative. Le trésorier-payeur général semble bien encore en ce cas accomplir un service privé. Ce sont là des opérations commerciales, de même que celles qu'il fait pour le compte de la Ville de Paris, qu'il partage avec tous les banquiers.

En résumé, nous pouvons classer les différentes fonctions qui rentrent dans le service privé des trésoriers-payeurs généraux en sept catégories :

- 1° Caisse des dépôts et consignations ;
- 2° Crédit Foncier de France ;
- 3° Ville de Paris ;

- 4° Légion d'honneur et Caisse des Invalides de la marine ;
- 5° Dépôts de fonds ;
- 6° Opérations de banque ;
- 7° Opérations sur rentes.

§ I. — Caisse des Dépôts et Consignations.

La Caisse des dépôts et consignations a été astreinte par décret du 3 juillet 1816, à avoir des préposés dans toutes les villes où siègent des tribunaux de première instance (1). La Caisse est libre de porter son choix sur qui bon lui semble. Il a paru cependant que les trésoriers-payeurs généraux et les receveurs des finances offraient le maximum de garantie pour la caisse et les particuliers (2).

Attributions. — D'une façon générale, le trésorier-payeur général est chargé de la direction du service de la Caisse des dépôts et consignations. Il assure la rentrée des recettes et le paiement des dépenses ; il centralise la totalité des opérations effectuées dans son département. Il opère notamment pour le compte de la Caisse des dépôts, l'encaissement des recettes et le paiement des dépenses concernant les caisses de prévoyance et les sociétés de secours mutuels.

(1) Il existe à cette règle quelques exceptions (Voir sur ce point le *Manuel de service des Consignations*, Huet et Varnier, p. 28).

(2) Voir *Journal officiel*, 31 mai 1890.

Les opérations que ces préposés sont appelés à faire pour le compte de la Caisse des dépôts et consignations ont principalement pour objet :

1° Les recettes et les remboursements des consignations judiciaires ou administrative (1);

2° Les recettes et les paiements de pensions sur fonds spéciaux (en particulier : préfecture de la Seine, préfecture de police, assistance publique...);

3° Le paiement à faire sur les recettes des fonds appartenant à des militaires congédiés ou décédés; les recettes et les remboursements de divers établissements publics ou autres assimilés; les cautionnements provisoires de soumissionnaires; les legs ou fondations; les dépôts ou retraits effectués par les sequestres ou autres mandataires de justice; l'encaissement du produit des prélèvements effectués sur le pari mutuel; enfin, les dépôts divers à conditions spéciales;

4° Diverses opérations (placements, remboursements...) concernant les caisses d'épargne et de prévoyance, les sociétés de secours mutuels, la caisse de retraite, de secours et de prévoyance au profit des employés et ouvriers, la caisse des retraites pour la vieillesse (les receveurs des postes ont aussi un rôle à remplir à cet effet), la caisse d'assurance en cas de décès, la caisse d'assurance en cas d'accidents, et les

(1) Loi 28 avril 1816, art. 110.

fonds de garantie sur les responsabilités des accidents du travail (1) ;

5° Divers autres services concernant la caisse des chemins vicinaux, et la caisse des offrandes nationales en faveur des armées de terre et de mer (2) ;

6° Enfin les consignations et les dépôts de titres de rentes et de valeurs mobilières, sous forme nominative ou au porteur, et les restitutions à opérer de ces mêmes rentes ou valeurs (3).

Des instructions spéciales de la direction générale ont tracé aux préposés les règles qu'ils doivent observer pour la réception ou le remboursement des sommes ou valeurs consignées ou déposées à divers titres.

Ils ont l'initiative des remboursements, qu'ils peuvent faire sans autorisation préalable de la direction générale, lorsqu'il s'agit :

1° Des consignations judiciaires ou administratives sauf la faculté pour eux de signaler au directeur général, en lui demandant son avis, les difficultés précisées par eux, que leur présenterait une affaire ;

2° Des dépôts de divers établissements publics ou assimilés ;

3° Des dépôts des liquidateurs séquestres, mandataires de justice ou des notaires ;

(1) Loi 31 mars 1837 ; — Décrets 26 mars 1852-28 novembre 1853 et 20 avril 1856 ; — Lois 11 juillet 1868, 17 juillet 1897, 24 mai 1899, 9 avril 1898.

(2) Lois 11 juillet 1868-27 novembre 1872.

(3) Instruction générale du 15 octobre 1877.

4° Des fonds des caisses d'épargne ;

5° Des fonds déposés en compte courant par les sociétés de secours mutuels ;

6° Et du service de la caisse des offrandes nationales en faveur des armées de terre et de mer, à l'exclusion du cas où la somme à payer est due aux héritiers d'un militaire décédé avant d'avoir été mis en possession de son titre de pension complémentaire.

Tous autres remboursements ne peuvent être effectués par les préposés que sur autorisation émanée de la direction générale.

Contrôle. — Autrefois les versements de numéraire ou d'autres valeurs, effectués à la caisse du trésorier-payeur général pour le compte de la Caisse des dépôts et consignations, devaient donner lieu à la délivrance immédiate d'un récépissé à talon, qui ne formait titre envers cette Caisse qu'autant que l'intéressé l'avait fait viser et séparer de son talon. Ce mode de contrôle établi par la loi du 24 avril 1833, a été modifié par l'article 11 de la loi de finances du 24 décembre 1896 (Circul. 26 décembre 1896 de la direction générale de la comptabilité publique).

Aux termes de cet article, les récépissés délivrés par les trésoriers-payeurs généraux ne sont plus soumis, à partir du 1^{er} janvier 1897, à la formalité du visa : ils sont libératoires et forment titre contre la Caisse des dépôts à la seule condition d'être détachés d'une formule à talon ; ils sont munis latéralement de

chiffres-contrôle suivant un système analogue à celui qui est employé pour les mandats-postes. Toutefois la formalité du visa subsiste pour les récépissés délivrés par les préposés en ce qui concerne les consignations de valeurs mobilières.

La justification des recettes concernant le service de la Caisse des dépôts ne pourra plus avoir lieu au moyen de la production des talons de récépissés comme le prescrivait la circulaire du 30 décembre 1861. Pour tenir lieu de ces pièces, il sera fourni à la Caisse des dépôts, des déclarations de versement conformément à la marche qui était suivie antérieurement à 1861, en exécution des articles 501 à 504 de l'instruction générale.

Les trésoriers sont en relations fréquentes avec la Caisse des dépôts, à laquelle ils doivent, à l'expiration de chaque période de dix jours, adresser un avis destiné à indiquer les opérations effectuées tant en recettes qu'en dépenses pendant cette dizaine dans l'arrondissement chef-lieu et pendant la dizaine précédente dans les autres arrondissements. Ces opérations décennales sont soldées à l'aide de mandats délivrés par les comptables, soit sur le Trésor public, à l'ordre de la Caisse des dépôts pour les sommes qui lui sont dues à titre d'excédents de recettes, soit sur cette Caisse, à l'ordre du Trésor public, lorsqu'il y a lieu de couvrir les préposés d'excédents en dépenses (1).

(1) Instruction générale du Ministre des Finances, 20 juin 1859,
CORNUDET.

De plus, ils transmettent chaque mois à l'Administration centrale un relevé spécial pour les recettes et un autre pour les dépenses, constatées dans leurs écritures du mois précédent, tant pour leurs propres opérations que pour celles de leurs subordonnés. Ces relevés, dressés en double expédition, sont accompagnés des pièces justificatives de la recette et des pièces produites par les ayants-droit à l'appui des paiements (1).

Ces relevés et documents sont vérifiés à la direction générale. S'ils ne sont pas reconnus exacts, ils font l'objet de rectifications ou de rejets, soit provisoires, soit définitifs, dans les conditions déterminées par les instructions ; puis l'une des deux expéditions est renvoyée aux préposés avec avis des débits et des crédits ou des observations et rectifications auxquelles a pu donner lieu l'examen des comptes (2).

En fin d'année ou même en cours d'une année, lorsque la gestion d'un préposé prend fin par la cessation ou une mutation de ses fonctions, des états récapitulatifs des recettes et paiements de l'année ou de la portion de l'année écoulée, sont dressés par les préposés en double expédition dont l'une est renvoyée au comptable après avoir été revêtue d'un certificat

art. 503 ; — Décret 31 mai 1862, art. 841 ; — Instruction, 15 octobre 1877, art. 24/34.

(1) Instruction de 1877, art. 37 et suiv.

(2) Instruction de 1877, art. 54 et suiv.

de conformité avec les écritures de la Caisse. De plus, pour que la situation des comptes des départements soit continuellement d'accord avec celle résultant des écritures portées aux registres de l'administration centrale, il est enjoint aux préposés de fournir avant le mois d'avril de chaque année, un état sommaire du solde des consignations par eux reçues, arrêté au 31 décembre précédent (1).

Responsabilité. — Les comptes annuels des trésoriers-payeurs généraux sont soumis à la juridiction de la Cour des comptes qui statue en particulier sur chacun d'eux. Ces préposés n'ont à justifier devant la Cour que de la régularité matérielle du paiement et non de sa validité intrinsèque. Ils n'ont donc à produire pour leur décharge que les pièces désignées aux mandats du directeur général, à l'exclusion des pièces de procédure et autres. Si leur compte est reconnu exact, ils obtiennent un quitus définitif.

Mais la responsabilité des trésoriers-payeurs généraux vis-à-vis de la Caisse des dépôts et consignations est toute autre et beaucoup plus étendue. Ils sont comptables envers elle des recettes et des dépenses qu'ils effectuent pour son compte et responsables de leurs erreurs, ainsi que du défaut de justification tant au point de vue des règles de la comptabilité qu'au

(1) Instruction 15 octobre 1877, art. 69 à 74 ; — Circul. 10 juillet 1894.

sujet des droits des parties prenantes (1). Si l'on songe que les droits de la partie prenante sont souvent délicats à définir et peuvent exiger la solution de questions d'état et de capacité, on se rend aisément compte que la responsabilité qui pèse sur ces agents de la Caisse des dépôts et consignations peut parfois devenir très lourde.

Les receveurs des finances qui sont également, on l'a vu, les agents de cette Caisse, sont des préposés directs en ce qui concerne le service des consignations. Mais toutes les opérations qu'ils font à ce titre sont rattachées à la comptabilité des trésoriers-payeurs généraux qui seuls transmettent à l'Administration centrale, avec le compte des recettes et des dépenses effectuées par eux dans l'arrondissement du chef-lieu, celui des recettes et des dépenses opérées par leurs subordonnés dans les autres arrondissements (2).

Si les trésoriers-payeurs généraux peuvent encourir, comme préposés directs de la Caisse des dépôts et consignations, de graves responsabilités, ils trouvent du moins un large dédommagement à cet inconvénient dans les émoluments que leur accorde à ce titre cet établissement.

Traitement. — L'indemnité qui leur est accordée

(1) Ordonnance 22 mai 1816, art. 28 ; — Décret 31 mai 1862, art. 837 ; — Instruction générale du Ministre des Finances, 20 juin 1859, art. 500 ; — Décret 24 mars 1877, art. 29 ; — Instruction générale 15 octobre 1877, art. 4.

(2) Instruction générale, 15 octobre 1877, art. 5.

pour l'exercice de ces fonctions comprend les éléments suivants :

- 1° Taxations ;
- 2° Commissions ;
- 3° Allocations ;
- 4° Traitement fixe de 1,000 fr. (1).

Le montant de chacun de ces chapitres est fixé de concert entre le Ministre des Finances et la Commission de surveillance de la Caisse des dépôts, sur proposition du directeur général d'après les bases indiquées dans le tableau ci-après. Ces allocations sont d'ailleurs essentiellement variables et proportionnelles à l'importance des services (2).

En outre de leurs émoluments personnels, on accorde aux trésoriers-payeurs généraux des allocations spéciales pour tenir compte de leur intervention dans la gestion de leurs subordonnés, les receveurs particuliers des finances (3). Ces divers émoluments ne sont plus payés en une seule fois aux trésoriers, mais par acomptes semestriels calculés en chiffres ronds d'après le cinquième des émoluments de l'année précédente (4). Les trésoriers doivent tenir compte aux receveurs particuliers des finances et percepteurs proposés à la Caisse des dépôts et consignations des

(1) Arrêté Ministre des Finances, 10 février 1892. V. page 70.

(2) Instruction générale, 15 octobre 1877 et circulaire 29 mars 1892.

(3) Arrêté Ministre finances, 20 décembre 1839.

(4) Circulaire 29 mars 1892.

ÉMOLUMENTS DES TRÉSORIER-S-PAYEURS GÉNÉRAUX C

I — TAXATIONS.

1° Taxations à tarif décroissant :

Consignations judiciaires et administratives (en numéraire).	de	1 à	500.000 fr.	0.40 %	} du m des re des d cum
(Les fonds provenant de succes-	de	500.001 à	1.000.000 fr.	0.30 %	
sions de militaires et de succes-	de	1.000.001 à	2.000.000 fr.	0.20 %	
sions recueillies aux colonies et	de	2.000.001 à	5.000.000 fr.	0.15 %	
à l'étranger rentrent dans cette	de	5.000.001 à	10.000.000 fr.	0.10 %	
catégorie).	au-dessus			0.05 %	

2° Taxations à 0 fr. 40 :

Consignations et Caisses de retraites, de Secours et de Prévoyance, L/c de r

3° Taxations à 0 fr. 20 :

Annuités en recouvrement sur prêts	} 0 du m des re dép cum
Legs et fondations.....	
Fonds affectés au règlement de la double dette du gouvernement d'Haïti	
Pensions de retraites sur fonds spéciaux	
Caisse d'assurances en cas de décès.....	
Caisse d'assurances en cas d'accidents (Loi du 11 juillet 1868).....	
— — — (Loi du 24 mai 1899).....	
Caisse des offrandes nationales (Loi du 27 novembre 1872).....	
Fonds de garantie (Loi du 9 avril 1898	
Caisse nationale des retraites. — Versements reçus par les receveurs des finances et percepteurs	
Recouvrements sur obligations départementales.....	
Recouvrements de valeurs.....	

4° Taxations à 0 fr. 16 % (Recettes effectuées par les receveurs particuliers des finances) :

Remboursements et avances faites pour l'achèvement des chemins vicinaux.....	} 0 du m des m
Remboursements et avances faites pour la construction des établissements scolaires.....	

5° Taxations à 0 fr. 10 % (Recettes effectuées par les receveurs des postes

Caisse d'assurances en cas d'accidents (Loi du 24 mai 1899).....	} du m re
Caisse nationale des retraites (Loi du 20 juillet 1886)	
— — — (Loi du 9 avril 1898).....	
Sociétés de Secours mutuels (Loi du 7 juillet 1900).....	

6° Taxations à 0 fr. 05 % :

Consignations, L/c de valeurs mobilières	} du m des et d cum
Cautionnements provisoires de soumissionnaires.....	
Caisses de retraites, de secours et de prévoyance, L/c de valeurs.....	

POSÉS A LA CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS

COMMISSIONS.

° Comm. égale au 13° des intérêts bonifiés.	Caisse des retraites, de secours et de prévoyance.....	} L/c de dépôts
° — 6° —	{ Établisse ^{ts} publics. Séquestres.....	
° — 4° —	Notaires.....	

ALLOCATIONS.

° Allocations de **0 fr. 50** °/°, sur :

Comptes ou dépôts atteints par la déchéance trentenaire.
Titres reçus ou restitués.
Cautionnements provisoires.

° Allocations à divers taux sur :

A. Caisse nationale de retraites pour la vieillesse.....	{ Par livret ouvert ...	directement.....	0.50	{ Trés.-payeurs généraux, recev. particu- liers, percepteurs et receveurs des postes.
		par intermédiaire...	0.20	
	{ Par versement nou- veau ou subséquent effectué.....	directement.....	0.20	{
		par intermédiaire...	0.05	
B.* Caisses d'assurées en cas de décès et d'accidents (Loi 11 juill. 1868 et 24 mai 1899).....	{ Par versement reçu.	0.15	Rec. particul. et trés.-pay. généraux.	
		0.25	Percepteurs et receveurs des postes.	
	{ Par versement centralisé par les recev. princip. des postes.	0.10	{	
		Par police d'assurances, au profit du trésorier : 1 fr. ou 2 fr. suivant la nature de l'accident.		{

Allocations à **0.05** sur les opérations des receveurs des postes. Sociétés de secours mutuels (Loi 7 juillet 1900) : 0.05 par versement reçu ou remboursement effectué.

INDEMNITÉ. — Une indemnité fixe est allouée à chaque trésorier-payeur général :
1,000 francs.

quatre cinquièmes des taxations et commissions liquidées sur les opérations de recettes et de dépenses effectuées dans les arrondissements de sous-préfectures (1) sauf les deux exceptions qui suivent :

1° Pour les versements à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, reçus par les percepteurs, la taxation de 0,20 % sera partagée comme suit :

0,10 % au percepteur ;

0,06 % au chef de service (trésorier ou receveur) ;

0,04 % au trésorier-payeur général ;

2° Les receveurs des postes auront droit à la totalité de la taxation de 0,10 % liquidée sur les versements faits par leur entremise à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse.

Les allocations fixes sont acquises intégralement au comptable qui a effectué l'opération y donnant droit. Les trésoriers-payeurs généraux ne touchent aucune indemnité ni remise pour les opérations faites pour le compte des caisses de prévoyance ou des sociétés de secours mutuels. Enfin les trésoriers-payeurs généraux sont gratifiés d'une indemnité fixe de 1,000 francs sous forme d'abonnement annuel, destinée à les couvrir des frais occasionnés par le transport au chef-

(3) Tel trésorier-payeur général qui touche 65,000 fr. par an de ce fait (Nord), n'en perçoit en réalité que 26,000 fr., part qui représente les allocations sur les opérations de son arrondissement d'une part et le cinquième sur le reste, d'autre part. Le supplément représente la part de ses subordonnés,

lieu des fonds résultant des excédents de recettes des arrondissements sur tous les produits encaissés au titre de la Caisse des dépôts et consignations.

Si l'on veut se rendre compte de l'importance des émoluments accordés aux préposés de cette caisse, il suffit de jeter un coup d'œil sur les quelques chiffres qui suivent. Le total de ces émoluments divers s'élevait :

En 1906, à.....	1.370.000 fr.
En 1905, à.....	1 307.000
En 1904, à.....	1.302.000
En 1890, à.....	1.489.000

§ II. — **Crédit foncier de France.**

Le Crédit foncier de France, par les besoins spéciaux qu'il a de posséder en province des agents ayant des aptitudes et des connaissances particulières, entretient dans toute la France des correspondants. Leur rôle est d'ailleurs purement commercial. Ils vont dans les localités faire des enquêtes, se renseigner sur les prêts susceptibles d'être avantageux. Ils ont besoin de se rendre sur place pour visiter leur clientèle et procurer des prêts à leur établissement. De telles fonctions ne pouvaient rentrer dans le cadre des opérations d'une trésorerie générale. Outre qu'il faut pour remplir cet emploi des aptitudes spéciales, les

trésoriers-payeurs généraux n'auraient pas le temps de se promener ainsi à la recherche de la clientèle. Mais il restait toutes les opérations de la comptabilité, les affaires intérieures, que les correspondants, en raison de leurs voyages continuels, ne pouvaient pas entreprendre. Dès 1854 on trouva très commode de confier ce soin aux trésoriers-payeurs généraux.

Attributions. — Depuis 1879, époque des 'grands emprunts du Crédit foncier, ce service a pris une réelle importance, diminuée d'ailleurs de nos jours. Les principales opérations auxquelles se livrent les trésoriers-payeurs généraux pour le compte du Crédit foncier de France consistent d'une part dans le paiement des intérêts de la dette de cette société, le service de ses coupons, et d'autre part dans la perception des annuités d'amortissement due par les emprunteurs. Le premier de ces deux services, ils le partagent avec les grands établissements de crédit qui doivent, comme les trésoriers, payer les coupons du Crédit foncier de France sans aucune retenue. Quant à la perception des annuités d'amortissement, c'est une fonction qui leur est propre.

Responsabilité. — Le trésorier-payeur général est responsable, vis-à-vis du Crédit foncier, des erreurs et des fautes qu'il commet dans son service. De même que pour le service de la Caisse des dépôts et consignations il est seul responsable de sa gestion. L'État met son agent à la disposition du Crédit foncier, afin

de faciliter à cet établissement les transports d'argent et lui permettre d'économiser les frais d'agents comptables spéciaux qu'il devrait multiplier dans la province, s'il ne pouvait utiliser les services du trésorier-payeur général. Mais l'État entend bien n'encourir aucune responsabilité de ce fait, et la laisser peser sur le trésorier seul.

Traitement. — Il est juste que ces préposés du Crédit foncier reçoivent ici encore une compensation à leur responsabilité, une rémunération pour le service rendu. Le Crédit foncier leur accorde à cet effet un traitement fixe peu important d'ailleurs, puis une remise proportionnelle sur toutes les opérations effectuées. Autrefois les sommes que les trésoriers-payeurs généraux recevaient, soit comme provision, soit comme recette pour le Crédit foncier, ainsi que les sommes en compte avec leur agent de change, étaient productives d'un intérêt égal à celui que l'on affectait aux dépôts de fonds. Mais cette rémunération a été supprimée le 1^{er} janvier 1900.

Il convient de noter que le service du Crédit foncier de France est loin de posséder l'importance que nous avons rencontré dans la Caisse des dépôts et consignations, et ne présente aucune particularité digne d'être stipulée (1).

(1) Voir circulaire du Crédit foncier, 31 mars 1896.

§ III. — **Ville de Paris.**

Comme pour le Crédit Foncier, l'Etat a permis aux trésoriers-payeurs généraux de prêter leur concours à la Ville de Paris. Mais la raison d'être de cette autorisation consistait en ce fait que la Ville de Paris, au moment de ses grands emprunts, avait eu besoin de pénétrer dans la masse des petits rentiers de la province. Il n'y a pas bien longtemps encore, les trésoriers-payeurs généraux étaient seuls à pouvoir rendre un service utile à cette administration pour mener à bien ses emprunts. Mais il faut bien avouer que les établissements de Crédit sont aujourd'hui répandus en assez grand nombre dans toute la France pour faire ce service d'emprunts. Les derniers, en date de 1904 et 1905 ont trouvé leurs souscripteurs parmi la clientèle des banques, beaucoup plus que chez les trésoriers. Le service que ceux-ci peuvent rendre à cette administration dans cet ordre d'idée, a donc vu son importance diminuer dans une mesure assez considérable. Ce point particulier du rôle privé des trésoriers-payeurs généraux ne demandera donc que de très brèves explications, tout comme le service du Crédit foncier.

Attributions. — Le rôle des trésoriers concernant le service de la Ville de Paris, se réduit aux opérations ordinaires que peuvent faire les banques à l'égard de

toutes les villes ou sociétés qui émettent des obligations. Le trésorier n'est en réalité qu'un simple banquier vis-à-vis de la Ville de Paris. Il doit payer sans frais les coupons des différents emprunts, effectuer sans frais également les remboursements des obligations, servir enfin d'intermédiaire, au même titre que nos banques et nos établissements de crédit, pour toutes les transactions qui interviennent sur les titres de cette administration.

Responsabilité. — Le trésorier, cela va de soi, est comptable directement de ses opérations, vis-à-vis de la Ville de Paris, et seul responsable de ses fautes et de ses erreurs. L'Etat prétend aussi n'encourir aucune responsabilité du fait de ce service spécial, pas plus que pour les services précédemment étudiés.

Traitement. — Le traitement alloué par la ville à son préposé, se compose également d'un traitement fixe et d'une remise sur les diverses opérations effectuées par lui. L'année 1900 a fait disparaître l'intérêt qu'il percevait sur les sommes reçues, soit comme provision, soit comme recettes.

§ IV. — **Légion d'honneur et Caisse des invalides de la marine,**

Il est difficile de parler du service de la Caisse des dépôts et consignations, du Crédit foncier de France et de la Ville de Paris, sans consacrer quelques mots

aux attributions confiées aux trésoriers-payeurs généraux par la Légion d'honneur d'une part, et par la Caisse des Invalides de la marine d'autre part.

Attributions. — Les fonctions que nous étudions, relatives à la Légion d'honneur, ne datent réellement que du décret du 1^{er} décembre 1881. Auparavant, ce service était effectué par la Caisse des dépôts et consignations, et ce n'est que subsidiairement, et en qualité de préposés de cette Caisse, que les trésoriers pouvaient être appelés à s'occuper des intérêts de la caisse de la Légion d'honneur (1). Une loi du 29 juillet 1881 (article 12), a décidé que les opérations inscrites au budget annexe de la Légion d'honneur seraient effectuées sous la responsabilité d'un agent comptable, « qui rendrait
« compte à la Cour des comptes, de l'ensemble des
« recettes et des dépenses effectuées pour son compte
« par les agents du Trésor. » Puis le décret d'administration publique du 1^{er} décembre 1881, dans son article 3, nous indique quels services on entend demander à nos trésoriers-payeurs généraux. « Le recouvre-
« ment matériel des produits, dit cet article, et le
« paiement matériel des dépenses de la Grande chan-
« cellerie de la Légion d'honneur sont effectuées, pour
« le compte de l'agent comptable de la Légion d'hon-
« neur, par les agents du Trésor ci-après : A Paris, le
« caissier central du Trésor... et le receveur de la

(1) Voir sur ce point : Décret 31 mai 1862, art. 716.

« Seine ; dans les départements, les trésoriers-payeurs généraux et les receveurs particuliers des finances ».

Tel est donc le rôle exact que l'on donne aux agents du Trésor. Ils doivent effectuer, pour le compte de l'agent comptable de la Légion d'honneur, les opérations matérielles de recettes et les opérations matérielles de dépenses qui concernent cette administration.

Responsabilité. — Les trésoriers-payeurs généraux sont responsables de leur gestion vis-à-vis de l'agent comptable, et justiciables, de ce fait, de la Cour des comptes, à laquelle ils doivent produire, pour leur justification, les avis de débit et de crédit délivrés par l'agent comptable de la Légion d'honneur (1).

Ils sont de même chargés du recouvrement des recettes et du paiement des dépenses de la Caisse des Invalides de la marine dans les départements où cette Caisse ne possède pas d'agents spéciaux. En ce qui concerne les dépenses, c'est à eux qu'incombe le soin de faire parvenir les fonds nécessaires au service des trésoriers de la marine (2).

Traitement. — Nous n'avons pas à nous attarder sur les émoluments que les trésoriers ont pu toucher comme rémunération de ces deux services, car ils ont été purement et simplement supprimés par l'art. 2 du décret du 31 décembre 1889.

(1) Arrêté du 1^{er} décembre 1881, art. 9.

(2) Règlement du 17 juillet 1816 ; — Règlement du 31 mai 1862, art. 79⁸.

§ V. — **Dépôts de fonds.**

En abordant l'étude des dépôts de fonds, nous touchons à la partie la plus importante du rôle privé des trésoriers-payeurs généraux. C'est dans cette fonction que se manifeste au plus haut degré leur rôle commercial, leur rôle de banquier. Malgré les graves atteintes portées aux attributions d'ordre privé des trésoriers-payeurs généraux, malgré les critiques de toutes sortes soulevées contre cette fonction spéciale, le service des dépôts de fonds leur a cependant été conservé.

Attributions. — Le trésorier-payeur général possède, concurremment avec les banques et les sociétés de crédit, le droit de recevoir des dépôts de fonds. Ceux-ci sont d'ailleurs versés par lui dans les caisses du Trésor qui lui en sert les intérêts. Il est donc ainsi amené à drainer l'argent qui se trouve momentanément sans emploi, les sommes qui proviennent de l'épargne, attendant dans quelque tiroir ou même dans le fameux bas de laine, que le montant en soit suffisamment important pour être engagé dans le commerce ou l'industrie, ou bien dans des placements plus rémunérateurs. Il accepte des dépôts remboursables à vue, des dépôts à échéance fixe, des dépôts à un certain nombre de jours.

Le montant de ces dépôts qui a atteint pour toute

la France le chiffre considérable de 135 millions en 1875, est descendu à 78 millions en 1884, 65 millions en 1888, 54 millions en 1894 pour se maintenir toujours dans les environs de 40 millions. Voici par exemple pour le département de la Gironde, le relevé des dépôts adressés au Trésor sous ce titre, en y comprenant les avances personnelles des trésoriers-payeurs généraux (année 1906).

La moyenne du 1^{er} trimestre a été de 5.685.700 fr.

—	2 ^e	—	5.370.900
—	3 ^e	—	5.347.800
—	4 ^e	—	5.554.300

ce qui représente pour un seul département, un des plus favorisés d'ailleurs, une moyenne assez forte.

Si nous prenons au contraire pour exemple un département de moindre importance, le Jura, nous constaterons une moyenne de 59.900 fr. seulement. Nous sommes loin du résultat de la Gironde.

La moyenne générale de la France dans tous les départements est de 38 millions environ, dont 26 millions représentent les avances personnelles des trésoriers.

Ces dépôts, et c'est là un point essentiel à noter, sont faits au trésorier lui-même, comme à un simple banquier, et non pas à l'Etat. Cette distinction, sur laquelle nous aurons à revenir, se manifeste matériellement par ce fait que les reçus délivrés ne sont pas détachés d'un carnet à souche.

Le droit que possèdent les trésoriers-payeurs généraux de recevoir des dépôts de fonds, ne leur a pas été accordé dans leur intérêt exclusif, mais surtout dans l'intérêt même de l'Etat, qui a su en retirer d'importants bénéfices. Aussi est-il subordonné à des conditions sévères, et le service des dépôts soumis à des règles précises.

D'une part, les circulaires interdisent de façon absolue aux trésoriers-payeurs généraux, d'employer les fonds déposés chez eux, à des opérations de bourse, d'escompte ou à des opérations quelconques. Ces fonds ne peuvent même plus servir à constituer leur encaisse. Toutes les sommes ainsi recueillies par eux doivent être déposées dans les caisses du Trésor, qui, en échange, sert un intérêt à ses agents. Elles forment un des éléments importants de la dette flottante et donnent lieu à un compte courant établi entre les trésoriers-payeurs généraux et le Trésor. On sait que le compte courant à intérêts réciproques qui existait autrefois pour toutes les opérations des trésoriers, a été supprimé en 1887, sauf pourtant pour la partie qui concerne les sommes provenant des dépôts de fonds des particuliers.

Grâce à ce système de trésorerie, l'Etat peut se procurer aisément des ressources assez importantes, en dehors de l'impôt. Cette faculté lui est précieuse aux périodes où les dépenses dépassent momentanément les recettes, comme dans les premiers mois de l'année par

exemple. Il est facile pour l'État de restreindre ou d'augmenter à son gré l'importance des dépôts ; il lui suffit pour cela d'élever ou d'abaisser le taux de l'intérêt qu'il sert aux trésoriers. Plus ce taux est élevé, plus le chiffre des dépôts augmente, et réciproquement. C'est le simple jeu de l'offre et de la demande qui l'exige.

Une précaution a été prise, d'autre part, pour limiter l'importance des dépôts de fonds à un chiffre raisonnable. On pouvait en effet concevoir une double crainte. D'un côté, les dépôts sont, pour la plupart, remboursables à vue, et il y avait lieu de redouter que dans un moment de panique ou de crise, les retraits ne vinssent en assez grand nombre pour jeter le trouble dans notre trésorerie et placer l'Etat dans une fâcheuse posture. D'un autre côté, il était permis de redouter que le Gouvernement ne cherchât à se procurer en dehors du Parlement des sommes importantes. Aussi existe-t-il un maximum au-delà duquel le Trésor ne doit plus accepter de fonds en dépôt. Les trésoriers-payeurs généraux n'ayant pas la faculté d'employer ces fonds à d'autres usages, doivent également en refuser le dépôt lorsque ce maximum est atteint. Ce maximum est fixé chaque année, non pas en capital, mais en intérêts par la loi de finances, dont une disposition spéciale indique le montant du crédit affecté à cette partie de la dette flottante. En outre, l'intérêt accordé à ces fonds particuliers ne peut jamais dépas-

ser celui des bons du Trésor, et depuis 1901, il ne peut dépasser 1,50 0/0.

Enfin, il existait autrefois une autre restriction au pouvoir des trésoriers-payeurs généraux. Le montant des fonds recueillis par leur soin, devait égaler au moins pour chacun d'eux le chiffre de leur cautionnement. En fait, cette précaution prise par l'Etat, qui craignait de ne pas trouver dans ces dépôts les ressources nécessaires, est restée sans objet, car ce chiffre a toujours été largement dépassé. Depuis le premier janvier 1889, cette restriction a disparu des règlements.

Responsabilité. — La responsabilité des trésoriers-payeurs généraux, en ce qui a trait aux dépôts de fonds leur est rigoureusement personnelle. Ainsi qu'il a été dit plus haut, c'est à eux-mêmes que sont confiés ces dépôts et non pas à l'Etat qui ne peut donc encourir de ce fait aucune responsabilité. Le trésorier se trouve à ce point de vue dans la situation d'un banquier quelconque, qui répond de ses fautes, négligences, erreurs, vols, etc..., et l'on a vu des agents du Trésor poursuivis et mis en faillite pour n'avoir pas su mener à bien cette partie de leurs attributions. (1).

Traitement. — Les bénéfices que ces agents-banquiers retirent de ces dépôts sont assez considérables. Ils sont libres d'accorder à leurs déposants l'intérêt qu'ils veulent. C'est à eux de faire accepter un taux

(1) Voir p. 99 : *Affaire du trésorier de Saint-Lô*.

modéré à leurs clients, puisque la différence entre cet intérêt qu'ils servent et celui que leur accorde le Trésor, constitue justement leurs propres bénéfices.

§ VI. — Opérations de Banque.

Définition. — On comprend sous cette dénomination, en ce qui concerne le rôle privé des trésoriers-payeurs généraux, toutes opérations de banque, qu'ils peuvent faire pour le compte des particuliers, autres que les dépôts de fonds et les opérations sur rentes qui font l'objet d'une distinction spéciale. Ces opérations de banque sont le vestige le plus caractéristique du rôle du receveur général-banquier tel que nous l'avons étudié. Aujourd'hui même, bien qu'elles ne possèdent plus qu'une importance tout-à-fait amoindrie, elles font encore de nos trésoriers-payeurs généraux de véritables banquiers.

A vrai dire, le droit laissé aux trésoriers d'effectuer ces opérations peut être considéré, dans une certaine mesure, comme la conséquence logique du droit qu'ils possèdent de recevoir des dépôts de fonds en compte courant. Pour habituer le public aux guichets des trésoriers, pour lui en faciliter l'accès, dans l'intérêt même de l'État qui cherche en lui un prêteur, il faut qu'à ce guichet les opérations les plus diverses puissent être traitées. Quiconque déposera des fonds et désirera

faire une opération de bourse, abandonnera le guichet du trésorier s'il ne peut y effectuer simultanément les deux opérations, trouvant inutile de se déranger à deux reprises. C'est ce que l'on appelle vulgairement une « nécessité de clientèle ». Pour favoriser les dépôts, il était nécessaire de donner aux trésoriers-payeurs généraux le droit de recevoir des ordres de bourse de la part des déposants.

Attributions. — Il rentre dans leurs attributions d'effectuer notamment les achats et ventes des valeurs françaises, et de payer les coupons des titres qu'ils négocient. « Les valeurs françaises douteuses, toutes
« les valeurs étrangères sont exclues du cadre des
« opérations autorisées ; les jeux de bourse sont formellement interdits ; aucune émission ne peut avoir
« lieu aux guichets de la trésorerie ; l'affichage même
« des annonces d'émission, dans la salle d'attente du
« public, est défendu. Il n'y a d'exception que pour
« les souscriptions aux obligations de la ville de Paris
« et du Crédit foncier de France. La négociation des
« effets de commerce est proscrite, sauf dans certains
« cas exceptionnels » (1).

Il était nécessaire d'édicter une réglementation assez sévère, et d'imposer une limite assez étroite à cette faculté de faire des opérations de banque. D'une part, en effet, la qualité de fonctionnaire

(1) Stourm, *Budget*, p. 459.

pouvait attirer autour du guichet du trésorier une clientèle considérable au préjudice des banques privées et l'inciter à délaisser le service du Trésor pour soigner plus spécialement ses intérêts personnels ; d'autre part, l'intervention de cet agent dans des spéculations dangereuses aurait pu compromettre le crédit de l'État. On fit donc bien d'interdire en premier lieu les opérations à terme. Les spéculations sont toujours dangereuses même pour ceux qui sont du métier, à plus forte raison pour ceux qui, comme ces agents du Trésor, n'ont aucune compétence spéciale à ce sujet. Au guichet du trésorier, on ne traite que des opérations au comptant. Encore faut-il ajouter que certaines valeurs françaises seules, parmi celles qui présentent une sécurité absolue, sont admises aux négociations de la trésorerie. Aucune valeur étrangère, aucune valeur française douteuse ne peut y être négociée. Nous indiquerons cependant à cette règle absolue, une légère exception, admise par le Trésor dans un but tout à fait intéressé ; il est permis au trésorier de prendre un ordre de vendre une valeur étrangère, mais à la seule condition que soit donné en même temps un ordre d'acheter de la rente française en remplacement. Enfin l'encaissement des coupons de toutes natures peut s'effectuer à la Trésorerie (1).

Quant aux émissions de valeurs, nous avons vu que pour celles du Crédit foncier de France et de la

(1) Circulaire mouvement des fonds, 31 décembre 1897, § 2.

ville de Paris, les trésoriers pouvaient intervenir et les placer à leurs guichets ; mais encore faut-il que cette autorisation leur soit donnée par un arrêté ministériel. Toutes autres émissions doivent leur rester étrangères.

L'escompte et le recouvrement des effets de commerce (1), autrefois importants, ne sont plus autorisés que dans la limite stricte où ces opérations pourraient être utiles pour l'envoi des recettes au caissier-payeur central.

Responsabilité. — Le trésorier est, comme tout banquier, responsable des fautes commises dans l'exécution du mandat, de l'ordre qui lui est donné par ses clients. Il intervient donc en qualité de simple particulier et non en qualité de fonctionnaire. L'État, strictement et légalement parlant, se désintéresse de l'opération et ne partage à aucun point de vue sa responsabilité. Un écriteau apparent, placé dans chaque trésorerie, dans la salle du public, indique expressément que l'État entend rester étranger à ce genre d'opération. En outre la délivrance de récépissés à talons n'est pas exigée pour ces opérations.

Rémunération. — La rémunération du trésorier est représentée par un courtage égal à celui des agents de change. Mais ce courtage ne peut être élevé sous aucun prétexte.

L'importance des opérations de bourse effectuées par les trésoriers-payeurs généraux a singulièrement

(1) Groll et Vergé, n° 1174 et 1176.

diminué au cours du siècle dernier, en raison surtout du développement des banques privées et des grandes sociétés de crédit qui ont su faire affluer à leurs guichets presque toute la clientèle des trésoriers. Le chiffre en est encore respectable cependant, ainsi que l'attestent les deux exemples suivants : Le département de la Gironde, dans la période comprise entre le 1^{er} janvier 1907 et le 1^{er} juillet de cette même année, a effectué pour 3,787,584 francs d'achats de valeurs, et vendu pour 1,107,084 francs. Le département du Nord, pendant la même période semestrielle, a acheté pour 12,266,077 francs de valeurs françaises, dont 8,400,000 francs de bons du Trésor. Il a vendu pour 2,043,377 francs de valeurs.

§ VII. — Opérations sur rentes.

Ces opérations ne forment en réalité qu'une catégorie spéciale des opérations de bourse que nous venons d'étudier, mais elles visent un objet particulier : les rentes sur l'Etat, et sont soumises à une réglementation spéciale. Il y a donc lieu de leur consacrer une étude distincte de celle des autres valeurs.

La mission confiée aux trésoriers-payeurs généraux, en ce qui concerne les achats et ventes de rentes et les opérations qui s'y rattachent, se concevait surtout à l'époque où le crédit de l'Etat laissait encore à

désirer. Toutefois ces attributions ont été maintenues et, somme toute, elles peuvent encore être utiles au Trésor.

Attributions. — Ces attributions ont trait aux opérations suivantes : achats et ventes de rentes sur l'Etat, transports, renouvellements, conversions et paiement des coupons. Mais il convient de remarquer que, contrairement aux autres opérations de bourse que nous avons envisagées précédemment, le concours du trésorier est obligatoire.

Responsabilité. — L'intervention des trésoriers en matière d'opérations sur rentes, quoique obligatoire et gratuite à l'égard des comptables, n'a pas, à l'égard des tiers, auxquels il est toujours loisible de recourir à d'autres intermédiaires, le caractère de faits de charges, ce qui exclut pour les tiers tout privilège sur le cautionnement. Ici encore cependant ils sont personnellement responsables de la manière dont ils effectuent les opérations confiées à leur soin. Le trésorier est un simple banquier. Ce qui le distingue du banquier courant, c'est que le service qu'il rend a un caractère obligatoire qui ne dégage pas d'ailleurs sa responsabilité. Il répond notamment des sommes qu'il a reçues pour les achats, jusqu'à la livraison des titres et des titres eux-mêmes qu'il est chargé de vendre. Il délivre aux clients un récépissé extrait d'un carnet à souche constatant les sommes ou les titres déposés à son guichet. Le récépissé doit être conservé par le

client jusqu'à réception du titre ou du montant de la valeur vendue. C'est le système d'ailleurs employé dans toutes les banques et que tout le monde connaît. Le principe de la responsabilité des trésoriers en ce qui concerne les opérations sur rentes, a même été poussé assez loin par la jurisprudence. Il a été jugé qu'il engageait sa responsabilité s'il acceptait une procuration dont la signature est reconnue fautive ensuite bien que la pièce ait été dûment légalisée par le maire (1).

Rémunération. — Autrefois le trésorier touchait une commission sur ses opérations comme sur toutes les autres, mais elle a été supprimée par décision ministérielle du 30 septembre 1889.

L'importance des opérations sur rentes effectuées par les trésoriers-payeurs généraux a varié dans des proportions assez fortes.

En 1872, le chiffre total de ces opérations s'élève à 492.908.020 fr. 55.

609.253.562 fr. 87 en.....	1874
465.234.911 90 en.....	1877
327.239.769 32 en.....	1881
335.624.863 10 en.....	1886
313.409.659 54 en.....	1888

C'est une décroissance continue que l'on remarque

(1) Tribunal de Bordeaux. D., 77, 1, 26.

pour ce service spécial, pour lequel les banques privées font une grande concurrence à nos trésoriers-payeurs généraux.

CHAPITRE III

Critique du rôle privé des trésoriers-payeurs généraux.

L'étude historique que nous avons entreprise dans notre premier chapitre, nous a permis de démontrer la nécessité où l'on s'était trouvé aux moments difficiles que notre trésorerie traversait au commencement du XIX^e siècle, de s'adresser aux receveurs généraux et de leur demander les secours financiers que l'on ne pouvait trouver ailleurs qu'au moyen de sacrifices énormes. Le bouleversement que la Révolution avait opéré dans nos affaires publiques, l'influence néfaste des corps élus dans notre administration, avaient rendu nécessaire une réorganisation complète de nos rouages administratifs et financiers, en même temps qu'ils avaient vidé les caisses du Trésor et imposaient de ce fait des mesures énergiques et rapides. C'est à Napoléon qu'incomba la tâche de tirer les finances de la France de cette situation désespérée. Nous ne reviendrons pas sur la manière dont il s'y employa. Nous rappellerons seulement que c'est aux receveurs géné-

raux qu'il s'adressa, ces agents se trouvant, grâce à leur situation personnelle, plus à même que quiconque de prêter assistance au Trésor en un pareil moment. On sait qu'ils ont su faire payer ce service assez cher, mais il est juste d'ajouter aussi que nulle part le Trésor n'aurait pu trouver prêteur à meilleur compte.

Mais dans la suite, l'histoire administrative de la France nous montre le crédit de l'Etat s'affermissant peu à peu au cours du xix^e siècle, les impôts rentrant avec plus de régularité, dépassant même parfois les prévisions, les moyens de trésorerie enfin devenant plus nombreux, et très facilement mis en œuvre en raison même du crédit affermi de l'Etat. Et tout naturellement nous assistons à une modification parallèle et progressive du rôle privé des trésoriers-payeurs généraux. Leur utilité diminuant, soit en raison de l'amointrissement de leur situation personnelle, soit au contraire en raison de la progression du crédit de l'Etat et de la situation du Trésor, il était juste, semble-t-il, que leurs attributions privées fussent limitées dans une certaine mesure.

« Au commencement de ce siècle, disait M. d'Ailhères en 1889, lorsque l'impôt ne rentrait pas ou « rentrait difficilement, lorsque le Trésor n'avait pas « les facilités de trésorerie qu'il possède aujourd'hui, « le Gouvernement a dû chercher les moyens d'avoir, « d'une façon régulière, à sa disposition cet argent de « l'impôt qui ne rentrait qu'irrégulièrement. Qu'a-t-il

« fait ? N'ayant pas dans les receveurs généraux des
 « fonctionnaires comme vous en avez aujourd'hui, il
 « s'est adressé à des banquiers ayant déjà une maison
 « sérieuse, un crédit établi, et il leur a demandé de
 « prendre la charge de la rentrée de l'impôt et d'en
 « avancer le montant quand des retards se produi-
 « raient dans la perception.

« Les banquiers ont été sollicités de mettre leur
 « crédit propre au service du crédit de l'Etat qui
 « alors, et c'est là toute la question, était insuffisant.

« Pour avoir à son service le crédit des banquiers,
 « il a fallu les payer, et, eu égard au service rendu,
 « on ne l'a pas payé trop cher.

« La situation n'est plus la même ».

Certes, la situation a bien changé et la persistance de ce rôle privé est une anomalie qui depuis bien longtemps a frappé nos législateurs. Les critiques n'ont pas manqué à cette organisation. La plupart sont fondées. Aucune cependant n'eut pour résultat de faire aboutir une refonte complète du système. Nous ne constaterons guère sur ce point que des réformes de détail, en particulier des réductions de traitement. La réforme reste donc encore à faire. Mais il faut trouver une solution qui ait quelque raison d'être, qui ait une base rationnelle, sans toutefois risquer de compromettre les intérêts en cause, en particulier ceux de l'Etat. La recherche de cette solution sera la conclusion de ce dernier chapitre.

1^{re} PARTIE. — REPROCHES ADRESSÉS AU RÔLE PRIVÉ DES
TRÉSORIER-PAYEURS GÉNÉRAUX

Il n'est pas beaucoup d'institutions d'ans l'ordre financier qui aient eu à subir les assauts qui ont été dirigés contre l'institution des trésoriers-payeurs généraux considérés dans leur rôle privé. De tout temps cette partie de leurs attributions a soulevé de très vives critiques. Bien qu'il nous soit impossible de les énumérer une à une dans cet ouvrage, il nous semble utile cependant d'en rappeler les principales ; pour donner plus de clarté à notre exposé, nous les ramènerons à quelques chefs principaux d'accusation.

Ces critiques peuvent être ainsi formulées :

1^o Le rôle de banquier qui est alloué aux trésoriers-payeurs généraux semble aller à l'encontre de la règle inscrite dans l'article 18 du décret de 1862 ;

2^o Malgré tout, de pareilles attributions entraînent forcément une certaine responsabilité de l'Etat qui peut voir de ce fait son crédit entamé ;

3^o C'est faire aux banques privées une concurrence inutile, parfois même dangereuse ;

4^o Il y a disproportion entre le traitement du fonctionnaire et les bénéfices du banquier et de l'agent de certains établissements ;

5° Il est à craindre que de semblables occupations, en raison même des bénéfices qu'elles entraînent, amènent les trésoriers-payeurs généraux à négliger les affaires publiques pour s'occuper exclusivement de leurs affaires personnelles ;

6° Ce rôle privé enfin n'a plus aucune raison d'être à l'heure actuelle.

§ . — **Ces attributions sont contraires à l'article 18 du décret de 1862.**

Nul doute que la fonction de banquier entraîne avec elle des opérations commerciales. Mais alors le cumul des fonctions publiques et de l'exercice d'une profession commerciale est contraire aux dispositions de l'art. 18 du décret de 1862, sur la comptabilité publique, qui est ainsi conçu :

« L'emploi de comptable est incompatible avec
« l'exercice d'une profession, d'un commerce ou
« d'une industrie quelconque. Les incompatibilités
« spéciales propres à chaque nature de fonction, sont
« déterminées par les règlements particuliers des dif-
« férents services ».

La raison d'être de cette incompatibilité se conçoit aisément, car la qualité de commerçant entraîne des responsabilités spéciales et peut avoir des conséquences très graves. Les intérêts du banquier peuvent être en contradiction avec ceux de l'Etat. Un tréso-

rier-payeur général qui se verrait, par suite d'opérations malheureuses, obligé à déposer son bilan, pourrait être déclaré en faillite. Un pareil fait ne serait-il pas gros de conséquences ? Il semble qu'il retomberait forcément sur l'État dont il pourrait compromettre le crédit.

§ II. — Il y a danger pour l'Etat, dont la responsabilité est engagée sans contrôle suffisant.

Sans doute pour ces sortes d'opérations, le trésorier-payeur général agit pour son compte personnel et sous sa seule responsabilité. Un écriteau placé bien en vue dans la salle du public, avertit que l'Etat dégage, à cet égard, sa responsabilité. Mais le public saisit difficilement la nuance et continue malgré tout à voir l'État derrière le trésorier-payeur général. Cette conception est exacte surtout de nos jours où le crédit personnel du trésorier ne peut être pris en considération. C'est le crédit de l'Etat qui vaut aujourd'hui à nos trésoriers d'avoir encore une clientèle. Si l'Etat ne peut souffrir matériellement du fait de ses agents, il en souffre souvent moralement. Un pareil système peut d'ailleurs aboutir à des situations très regrettables : on peut voir l'Etat se remboursant sur le cautionnement des trésoriers-payeurs généraux des sommes que ceux-ci peuvent lui devoir, tandis que les créanciers personnels de ces derniers se voient réduits

à se disputer les restes, s'il y en a, des agents du Trésor. Il y a plus, au même guichet, celui du trésorier, on refusera de payer au client de celui-ci les dettes qu'il aura contractées malhonnêtement ou malheureusement, tandis que l'on obligera ce même client, considéré comme contribuable, à y verser le montant de ses impôts. Il n'y a pas de compensation possible. Un pareil spectacle est choquant, et l'on ne peut nier qu'il se soit rencontré. Leur rôle de banquiers amène les trésoriers-payeurs généraux à faire des opérations commerciales et par conséquent les conduit à la faillite en cas d'opérations malheureuses. En 1888, un journal publiait la nouvelle suivante :

« Le tribunal de commerce de Saint-Lô, dans son
« audience du mardi 23 septembre 1888, a rendu un
« jugement par lequel M. . . , trésorier-payeur général
« de la Manche, récemment décédé, a été déclaré en
« faillite.

« M. . . était depuis de longues années dans les
« finances. On évalue à un million le montant du
« déficit. MM. . . , agents d'affaires à Saint-Lô, ont été
« nommés syndics de cette faillite ».

De semblables faits parlent assez d'eux-mêmes, et l'Etat ne peut que souffrir des exactions de ses agents, alors même qu'il prétend à l'avance dégager sa responsabilité. On ne pourra empêcher le public, s'adressant à l'Etat, de lui tenir ce raisonnement :

Pourquoi permettez-vous à vos agents de faire des opérations de banque si vous prétendez n'en être pas responsable ? Il ne manque pas de banques à qui vous pourriez donner sans crainte votre confiance. Il est bien certain que vous avez une raison ! Vous profitez de ces opérations, non plus peut-être comme autrefois ni aussi directement. Du moins devriez-vous trouver là un motif de ne pas augmenter le traitement de vos agents, en les autorisant à se créer des revenus par des opérations particulières. Si minimes que puissent être les avantages que vous retirez de ces opérations, vous devez en partager la responsabilité avec vos agents. C'est un raisonnement que les clients lésés par les trésoriers-payeurs généraux ne peuvent manquer de tenir et qui tendrait à leur faire croire à toute autre chose qu'à l'honnêteté de l'Etat.

§ III. — Concurrence aux banques privées.

Dans les petites localités surtout, l'Administration jouit de nos jours d'un prestige considérable, et « par
« cela seul que les trésoriers-payeurs généraux sont
« des fonctionnaires de l'Etat, ils empruntent à cette
« qualité un crédit exceptionnel et ne paient pas
« patente. Ils font donc la Banque dans des condi-
« tions privilégiées qui portent atteinte aux intérêts
« des autres banquiers » (1).

(1) Rapport de M. Barthe, 3 juillet 1873.

Il serait superflu de nier qu'à ce point de vue le crédit du trésorier-payeur général, en raison même de sa fonction, est plus considérable que celui de bien des banquiers. En outre, au point de vue des frais, le trésorier-payeur général semble placé également dans une situation très privilégiée. Il ne paie aucun des impôts qui pèsent si lourdement sur nos banques (1).

Enfin les frais de personnel sont réduits à presque rien. Les trésoriers-payeurs généraux parviennent toujours à utiliser pour le service privé les agents rétribués par l'Etat.

Toutefois, pour apprécier cette critique à sa juste valeur, il est bon d'ajouter que, malgré cette situation privilégiée, les trésoriers-payeurs généraux ont un chiffre d'affaires bien inférieur à celui des banques. Le champ très limité des opérations autorisées ne leur permet pas de faire à ces banques une concurrence bien dangereuse. Ces établissements, malgré la situation défavorable dans laquelle ils se trouvent vis-à-vis des trésoriers-payeurs généraux, tendent de plus en plus à capter la confiance du public, confiance qu'ils méritent d'ailleurs pour la plupart.

(1) Ils sont exempts des patentes et souvent du timbre.

§ IV. — Il y a disproportion entre le traitement du fonctionnaire et les émoluments extra-budgétaires.

Il est très habile de la part de l'Etat qui entend économiser sur le chapitre des émoluments, de remettre en partie au public ou aux établissements privés, le soin de payer ses agents. Encore faudrait-il faire bien attention de ne pas exagérer cette thèse ; une juste proportion doit être observée entre le traitement fourni par l'Etat et les avantages quelconques provenant d'autres sources diverses. Les trésoriers - payeurs généraux étant avant tout des fonctionnaires, devraient être rétribués par l'Etat de façon suffisante pour ne pas chercher ailleurs un complément qui de nos jours dépasse ce rôle de complément pour être le principal de leurs émoluments. Il arrive dans notre organisation actuelle ce fait inoui qu'une trésorerie qui, au point de vue du service rendu à l'Etat, se trouve classée dans les dernières, rapporte cependant à son titulaire, grâce aux remises extra-budgétaires et aux bénéfices réalisés par diverses opérations de banque, un chiffre plus considérable qu'à telle autre, qui pourtant est classée dans un meilleur rang au point de vue de ses rapports avec l'Etat. Pour mieux se rendre compte de cette disproportion, il suffit de jeter un coup d'œil sur le tableau suivant qui établit pour l'année 1888 la comparaison entre le chiffre des opérations effectuées dans quelques

trésoreries, et les émoluments extra budgétaires qu'elles ont produits à leur titulaire.

DÉPARTEMENTS	Chiffre des opérations pour le service de l'État.	Emoluments extra-budgétaires.
Seine-Inférieure.. .. .	243 680.000 fr.	82.471 fr.
Nord... .. .	221.571.000	81.648
Bouches-du-Rhône	182.626.000	100.473
Gironde	176.955.000	94.150
Rhône.....	133.347.000	91.158
Seine-et-Oise	123.327.000	48.779

Il ressort nettement de ce tableau que l'importance des services de l'Etat dans les départements ne correspond pas, la plupart du temps, aux remises de toute nature que les trésoriers-payeurs généraux touchent à des titres divers. La plus forte partie de leurs émoluments leur vient sans aucun doute des profits de toutes sortes et de leur rôle de banquier. Il est des trésoreries générales, dit M. Barthe, « qui rapportent aux « titulaires des émoluments qui s'élèvent jusqu'à 150 « ou 200,000 francs, sans compter les bénéfices qu'ils « retirent de leurs opérations de banque, lesquelles « dépassent, pour certaines trésoreries, le montant de « leurs traitements et de leurs remises comme fonctionnaires. » (1) On en peut juger par le tableau

(1) Rapport Barthe, 3 juillet 1873 (*J. off.* 1873, p. 4947).

suivant qui donne bien exactement l'idée de la disproportion existant entre les diverses rétributions (1).

Trésoriers-Payeurs généraux.	Appointements fixes.	Indemnité de responsabilité.	Bénéfices sur avances à l'Etat	Bénéfices sur achats de rentes.	Caisse de dépôt et consignations.	Crédit foncier.	Ville de Paris.	Allocations diverses.	TOTAL.
1 ^{re} classe (Seine-Inférieure)	15.000 ^f	16.625 ^f	5.631 ^f	17.178 ^f	20.950 ^f	31.246 ^f	4.840 ^f	4.166 ^f	115.636 ^f
2 ^e classe (Charente-Inf.)	12.000	8.725	3.555	4.771	6.206	7.460	11.000	11.054	54.871
3 ^e classe (Nièvre)	10.000	4.800	4.098	2.708	3.702	6.389	650	2.162	34.509

§ V. — Tentation pour le trésorier de délaissier le service de l'Etat pour s'occuper exclusivement des affaires qui sont pour lui d'un bon rapport.

Cette disproportion même que nous venons de constater dans le paragraphe précédent entre le service rendu à l'Etat et les émoluments extra-budgétaires des trésoriers-payeurs généraux, peut paraître constituer un danger pour l'Etat. Les trésoriers-payeurs généraux dont nous ne voulons pas ici contester la bonne foi et le zèle pour les affaires de l'Etat, pourraient, incons-

(1) Cet état comprend dans chaque classe, le département qui représente la moyenne (V. *Doc. Sénat*, 1890, p. 82).

ciemment même, se laisser entraîner à négliger un peu les affaires publiques, en laissant le soin à des employés subalternes, et se réservant à eux-mêmes les opérations de banques et le service des établissements privés. Ils ont intérêt en effet à veiller de près à ces dernières fonctions, car s'ils veulent être rémunérés grassement, il leur faut faire des affaires, attirer la clientèle pour les opérations de banque qui rentrent dans les limites de leurs attributions, apporter un soin spécial à la gestion des intérêts des établissements privés dont ils ont la charge, faire des opérations enfin qui prennent leur temps, et les empêchent alors de veiller d'assez près aux intérêts mêmes de l'Etat. Nous dirons plus, il peut y avoir parfois opposition entre les intérêts de l'Etat et ceux de son agent. Admettons un instant qu'un contribuable refuse de payer l'impôt. Régulièrement le trésorier-payeur général doit opérer des poursuites contre le contribuable récalcitrant. Mais il s'agit en l'espèce d'un client du trésorier. C'est un client très important qui fait chez le trésorier de gros dépôts de fonds, qui achète de la rente, et toutes autres opérations de ce genre. Un trésorier, si sérieux soit-il, ne sera-t-il pas tenté de retarder, sinon d'abandonner entièrement les poursuites ? Il y a là, semble-t-il, un danger réel et qui demande réflexion. Il est vrai que si l'agent du fisc abandonne les poursuites, il peut être tenu de rembourser de sa poche à l'Etat, la cote irreouvrée. Mais il suffit de s'y prendre habilement pour éviter cet ennui.

§ VI. — Les attributions d'ordre privé des trésoriers-payeurs généraux ont à peu près perdu leur raison d'être.

Le plus sérieux reproche que l'on ait adressé à ce rôle privé des trésoriers-payeurs généraux, c'est que les raisons qui le justifiaient autrefois n'existent plus aujourd'hui.

« Depuis longtemps la principale raison d'être des
« trésoriers-payeurs généraux a disparu : le temps
« n'est plus où un receveur général pourvoyait aux
« dépenses de l'État avec son crédit personnel ! l'orga-
« nisation actuelle des trésoreries générales est un
« anachronisme qui, depuis longtemps, aurait dû dis-
« paraître de notre système financier. C'est une sin-
« gulière anomalie que cette double situation d'une
« personne comptable du Trésor, dont elle doit scru-
« puleusement défendre les intérêts, et banquiers du
« Trésor, cherchant à retirer le plus de profit possible
« de ses fonds. Le souvenir du passé et l'intérêt
« personnel soutiennent seuls cette organisation
« archaïque » (1).

Les trésoriers-payeurs généraux n'ont plus les connaissances techniques qu'ils avaient autrefois : « il n'y
« a pas du reste à leur en faire un grief, attendu que,

(1) D'après Stourm, *Le Budget*, p. 471.

« vu les circonstances nouvelles, les connaissances techniques et cette pratique des affaires de finances leur seraient, à notre époque, tout à fait inutiles » (1). L'immense majorité d'entre eux est même absolument étrangère aux questions et aux détails spéciaux qui se rapportent à leurs fonctions. Autrefois les trésoriers-payeurs généraux étaient des personnages connus de la localité, ayant des ramifications dans tout le département, véritables autorités de l'endroit. Aujourd'hui ce sont des agents de passage, préfets retraités pour la plupart, n'ayant aucune compétence spéciale en matière financière, fonctionnaires bien apparentés, candidats malheureux à la députation, épaves de la politique, auxquels il faut assurer une fin convenable et digne, par le moyen d'une enviable fonction, d'une place de tout repos, dans une trésorerie. Tout y est dirigé, administré et contrôlé par une catégorie intelligente d'employés obscurs et capables, qu'on nomme fondés de pouvoirs ; ceux-ci sont les trésoriers-payeurs généraux en fait, s'ils ne le sont pas en titre. Ils présentent cette différence avec les trésoriers en titre, que ceux-ci reçoivent les émoluments afférents à la trésorerie, tandis qu'eux, moyennant 3, 4, ou 6,000 francs au plus chaque année, surveillent les divers services de la trésorerie et accomplissent tout le travail. Dans ces conditions, la trésorerie générale tend à devenir une

(1) Boucard et Jeze, *op. cit.*, t. II, p. 1233, note 1.

sinécure pour le titulaire, une grasse sinécure, sans qu'aucun service réel soit rendu à l'État.

On a vu d'ailleurs qu'en 1887, le compte courant à intérêts réciproques a été supprimé. Le rôle des trésoriers-payeurs généraux à cet égard s'est donc notablement modifié. Ils ne sont plus à proprement parler les banquiers de l'État. Pourquoi, dès lors, leur conserver encore des attributions d'ordre purement commercial et les laisser faire de la banque pour les particuliers ? L'État, qui n'a plus à attendre aucun avantage sérieux, devrait leur retirer cette faculté qui pourrait être dangereuse pour lui, qui du moins est onéreuse pour sa caisse.

Telles sont les attaques dont on ne peut contester le bien fondé, et qui, maintes fois répétées, souvent en termes beaucoup plus vifs, ont abouti aux différents projets que nous allons examiner.

2^e PARTIE. — LES PROJETS DE RÉFORME

Lorsqu'après la guerre de 1870 on dut rechercher les moyens les plus prompts à réaliser des économies dans le budget de l'État, on ne manqua pas de se tourner du côté des trésoriers-payeurs généraux. Tous les anciens griefs mis en avant jusque là pour

réclamer leur suppression ou bien la diminution de leurs attributions, tous ces griefs furent repris, mais avant de procéder à une refonte complète du système, on préféra courir au plus pressé et avant tout, réduire leurs émoluments.

Jusque là, nous l'avons vu, les trésoriers-payeurs généraux jouissaient de remises proportionnelles qui faisaient le plus gros de leurs revenus. Plus leur rôle privé était étendu, plus ils faisaient d'affaires, soit pour le Trésor directement, soit pour leur compte personnel dans chacune des branches de leur rôle privé, et plus leur revenu se trouvait augmenté. L'Assemblée nationale obtint une économie de plus d'un million en modifiant ce système. Dorénavant nous ne voyons plus qu'une seule classe de trésoriers-payeurs généraux aux appointements de 6,000 francs. Les « Com-missions sur les recettes et les paiements » sont réduits de 500,000 francs. Les trésoriers-payeurs généraux ne sont plus rétribués en proportion des recettes et des dépenses, mais à forfait. La rémunération de chacun d'eux peut varier par rapport à celle de ses collègues si le montant de ses opérations vient à augmenter ou à diminuer, mais la somme à répartir entre eux reste fixe. D'autres diminutions de ce genre suivirent dans les budgets successifs, qu'il serait sans intérêt d'énumérer ici.

Ces diverses réformes étant accomplies, les trésoriers-payeurs généraux auraient pu espérer traverser

une ère de tranquillité. La campagne reprend cependant de plus belle. Il est vrai que l'on va encore s'en prendre à leurs émoluments, mais si c'est là le but visé plus spécialement, les projets de réforme prennent une ampleur très grande et qui ne tend à rien moins qu'à modifier dans tout son ensemble l'institution des trésoriers-payeurs généraux et à faire disparaître en totalité ou presque en totalité le rôle privé de ces fonctionnaires. Nous laisserons de côté la question de traitements dont l'intérêt théorique est médiocre, pour examiner les projets de réformes qui ont eu pour objet de modifier les attributions mêmes des trésoriers-payeurs généraux.

Nombreux sont les projets qui ont vu le jour depuis 1870. On peut distinguer deux courants qui se sont manifestés dans cette campagne : l'un tendant à faire des trésoriers-payeurs généraux des agents à traitement fixe, répartis en plusieurs classes, des véritables fonctionnaires ne touchant aucune commission en dehors du traitement fixe ; l'autre tendant à des remaniements ou des transformations des trésoreries générales, équivalant plus ou moins à leur suppression.

Parmi les défenseurs du premier système était M. Léon Say qui, en qualité de rapporteur, pour le ministère des finances, du budget de 1875 proposait de faire gérer les trésoreries générales directement par un agent du Trésor (1). En 1876 également, la

(1) Rapport de Léon Say, du 19 mai 1874.

commission du budget s'éleva contre les intérêts excessifs payés aux trésoriers-payeurs généraux pour leurs avances. Ces deux propositions furent ajournées mais des réductions successives furent votées, tant en 1878, qu'en 1881 et 1885 (1).

Le 16 mars 1886, un projet fut présenté, inséré dans le projet du budget pour 1887, par M. Carnot alors ministre des finances. Ce projet avait pour objet de changer les bases des émoluments des trésoriers-payeurs généraux en supprimant le compte courant à intérêts réciproques et les remises proportionnelles qui étaient remplacées par un traitement et une indemnité de responsabilité : « C'étaient les deux seuls
« points à reprendre dans l'institution des trésoriers-
« payeurs généraux, disait alors le ministre. Le Trésor
« a le plus grand intérêt à maintenir dans toute sa
« rigueur leur responsabilité pour le paiement des
« dépenses publiques, le recouvrement des impôts et
« des revenus de toute nature, y compris les coupes
« de bois, pour toutes les opérations de trésorerie,
« notamment le service des achats, ventes, renouvelle-
« ment des rentes, enfin pour la surveillance des rece-
« veurs particuliers, percepteurs et receveurs municipaux. » Le Ministre se bornait donc à proposer des modifications dans le mode de rétribution des trésoriers-payeurs généraux. Il leur allouait :

(1) Voir rapport Cochery pour 1878, Rouvier pour 1881, Sarrien pour 1885.

1° Un traitement fixe de 1,000 à 2,600 francs ;

2° Une indemnité de responsabilité en rapport avec leurs risques de toute nature et allant de 15,000 à 30,000 francs ;

3° Un abonnement pour les frais de personnel et de matériel ;

4° Une commission spéciale affectée au placement des valeurs du Trésor. Toutes autres remises sur le budget de l'Etat, de la Légion d'honneur, de la Caisse des dépôts, étaient supprimées ;

5° Enfin comme il pensait que la suppression des avances et la réduction des cautionnements, diminueraient les garanties du Trésor, il créait un contrôle auprès de chaque trésorier comme celui qui existe à Paris, à côté du caissier-payeur central et du payeur de la dette.

Ce projet, recommandable par l'économie qu'il procurait au Trésor, ne fut même pas soumis à la discussion publique (1).

De même tendance que le projet de M. Carnot, sera la proposition présentée le 24 mai 1899, par M. Caillaux (2) : Au trésorier-payeur général devait succéder un directeur du service des comptables directs exerçant son autorité sur les comptables placés

(1) Le coût total du nouveau système aurait été de 7,733,000 fr. alors que les crédits affectés aux trésoriers-payeurs généraux dans le budget de 1886, s'élevaient à 10,284,813 fr. Ce eût été une économie de 2,551,813 fr. (V. *doc.*, Sénat 1889, Rapport Pauliat, p. 508).

(2) Voir *Revue des Sciences et de Législation financière*, 1903, p. 751.

sous ses ordres. Il cesserait d'être responsable pécuniairement de ses subordonnés, et serait rémunéré au moyen d'un traitement fixe. Ses attributions comporteraient exclusivement des opérations faites pour le compte du Trésor ou de certains établissements publics ; plus d'opérations de banque, plus d'achats ni de ventes de valeurs pour le compte des particuliers. L'idée qui inspire cette proposition, c'est que c'est à l'État seul de rétribuer les trésoriers-payeurs généraux d'après les bases suivantes :

1° Un traitement fixe correspondant aux fonctions qu'ils remplissent ;

2° Une indemnité proportionnée aux responsabilités qu'ils encourent pour tous les services dont ils sont chargés, et révisable périodiquement pour tenir compte de ces services. Cette indemnité consisterait en une somme à prélever sur l'ensemble des remises et taxations quelconques allouées par la Caisse des dépôts et consignations, le Crédit foncier, la ville de Paris, etc. Ces remises et taxations devraient être versées au Trésor pour constituer un fonds commun sur lequel seraient allouées les indemnités. Ce qui resterait constituerait un bénéfice pour l'État.

Il s'agissait bien là d'une refonte complète du système, puisque les trésoriers-payeurs généraux étaient supprimés pour être remplacés par des agents de nom différent, bien qu'ayant les attributions essentielles des premiers. Mais ce qui nous intéresse surtout

dans cette proposition c'est qu'elle rejetait nettement le rôle privé des trésoriers-payeurs généraux. Pas plus que le projet de M. Carnot, cette proposition n'eut l'honneur d'une discussion publique.

Le 2^e courant que l'on remarque tend à des remaniements ou à des transformations des trésoreries générales, équivalant plus ou moins à leur suppression. On voudrait confier tout ou partie des attributions des trésoriers-payeurs généraux à la Banque de France. Nous avons vu déjà que cet établissement sert d'intermédiaire entre l'Etat et ses agents puisque ceux-ci doivent verser dans ses succursales leurs excédents disponibles qui sont ainsi tenus à la disposition du Trésor par un simple jeu d'écritures. De là à confier à ces mêmes succursales le soin d'effectuer les paiements et d'encaisser les recettes, il semble qu'il n'y ait qu'un pas. Du moins pourrait-on permettre à la banque de recevoir directement l'argent des mains des percepteurs. L'agent du Trésor n'aurait plus dès lors qu'un simple contrôle de comptabilité.

Telle est la caractéristique de la proposition présentée en 1885 par M. Dreyfus. Cette proposition avait pour objet « de supprimer les trésoriers-payeurs « généraux, les receveurs particuliers, et de confier « leurs fonctions à la Banque de France, agissant « comme caissier de l'Etat (1) ». Cet établissement

(1) *Doc. parl.*, 1885, p. 33.

devait recevoir dans ses caisses les versements faits par les comptables et effectuer les paiements pour le compte de l'Etat aux lieu et place des trésoriers-payeurs généraux. Pour faciliter sa tâche, le directeur des contributions directes (1), devenu directeur de la trésorerie, devait l'aviser des versements à recevoir ainsi que des paiements à effectuer. Ce système se rapprochait de ceux existant au profit des banques d'Angleterre et de Belgique (2).

La proposition déposée le 23 janvier 1887 par M. d'Aillières était basée sur les mêmes principes. Elle était ainsi conçue :

Article unique : « Il sera présenté par le Gouvernement avant le 1^{er} janvier 1888 un projet de loi « portant réorganisation des services de la trésorerie, « des dépenses publiques et de la perception des contributions directes.

« Cette réorganisation aura lieu sur les bases suivantes :

« 1^o Suppression des trésoriers-payeurs généraux et « des receveurs des finances ;

« 2^o Rétablissement de payeurs départementaux « chargés du service de la trésorerie avec développement du concours de la banque de France ;

(1) Le directeur des contributions directes, sans avoir aucun maniement de fonds, aurait la surveillance et le contrôle de tous les comptables résidant dans son département (V. projet Dreyfus).

(2) *Doc. parl.*, 1885, p. 38 ; — Rapport Viette, 1885 (*Doc. parl.* p. 72, séance du 23 déc. 1885).

« 3^e Rattachement du service du recouvrement des
« contributions directes aux directions départemen-
« tales chargées de l'assiette des contributions (1) ».

Cette proposition, soumise à la Chambre au mois de juillet 1888, fut renvoyée devant la Commission qui lui fit un accueil tout à fait défavorable. On lui reprochait, entre autres choses, de vouloir remanier entièrement notre organisation financière quant au recouvrement des recettes et au paiement des dépenses. Elle avait le tort de soulever des questions trop importantes pour avoir des chances d'aboutir rapidement ; elle devait entraîner des discussions très longues à raison des divergences d'opinions qui se manifesteraient certainement. Il valait mieux, disait-on, réserver pour plus tard des études approfondies sur la réorganisation de notre service de trésorerie et se borner pour le moment à diriger ses efforts vers la réalisation d'une réforme sur laquelle l'accord se ferait facilement, celle des émoluments des trésoriers-payeurs généraux (2). On réduisait donc, comme toujours, la réforme à une simple question d'économie budgétaire et l'on reprenait les principes que nous avons exposés plus haut : traitement fixe des trésoriers-payeurs généraux et indemnité de responsabilité. Cette dernière devait être constituée par les remises, commissions et taxations de la Caisse des dépôts et consignations et

(1) *Doc. parl.*, 1888, p. 228.

(2) *Doc. parl.*, Chambre, 1889, p. 670.

du Crédit foncier de France. Les remises sur le budget de la Légion d'honneur, et de la Caisse des invalides de la marine étaient supprimées ainsi que le compte d'avances à la dette flottante. C'était là une correction importante au projet de 1886 qui faisait payer cette indemnité par l'Etat, ce qui était pourtant plus logique, vu le rôle presque entièrement administratif que l'on entendait donner aux trésoriers-payeurs généraux.

Cette proposition, passant de la Chambre au Sénat, subit des remaniements considérables. Le Sénat revint d'ailleurs au système proposé en 1886, faisant supporter au Trésor la charge de l'indemnité de responsabilité. Mais le Parlement eut le tort de ne pas supprimer les remises extra-budgétaires, et d'augmenter ainsi considérablement le chiffre de l'indemnité. Pas plus que les autres réformes, celle-ci ne vit le jour et la proposition d'Aillières dort encore comme tant d'autres dans l'ombre des cartons poussiéreux du Palais-Bourbon.

Tous ces projets sont donc restés sans résultat autre qu'une diminution progressive du traitement des trésoriers-payeurs généraux. A notre sens, leur défaut était de vouloir trop entreprendre et de faire table rase d'une institution qui avait rendu de réels services, et d'un système fiscal qui avait fait ses preuves. On eut peur de ce saut dans l'inconnu, et les réformes judicieuses que l'on eût pu apporter à une organisation surannée, ne purent être réalisées.

Sans aller jusqu'à supprimer les trésoriers-payeurs généraux, sans même prétendre modifier de fond en comble leur organisation, il est une réforme qui semble devoir s'imposer à bref délai, c'est celle qui concerne le rôle privé attribué aux trésoriers-payeurs généraux.

Convient-il de supprimer les attributions d'ordre privé confiées aux trésoriers ? Ramenée à cet objet précis, la question, semble-t-il, doit être plus facilement résolue. On a vu les critiques qui ont été adressées à ce rôle privé. Théoriquement du moins elles sont péremptoires et la solution qui semble s'imposer est la suppression de cette anomalie. Cependant nous ne croyons pas devoir nous ranger à cette idée. Le maintien du rôle privé des trésoriers-payeurs généraux compte encore de chauds défenseurs et là aussi la question semble être posée en termes trop généraux. Les solutions radicales, quelque logiques et rationnelles puissent-elles paraître, ne sont pas toujours judicieuses. Les contingences, les nécessités de temps et de lieu commandent peut-être plus de prudence. Si l'on veut donner une solution rationnelle à cette question, depuis si longtemps pendante, nous croyons qu'il est nécessaire d'opérer un triage parmi les différentes attributions d'ordre privé que possèdent les trésoriers-payeurs généraux, et de les examiner une à une. Il en est que l'on pourrait écarter sans danger, pensons-nous, tandis que d'autres demandent simplement à être remaniées.

3^e PARTIE. — SOLUTION A PRÉCONISER§ I. — **Crédit foncier de France. — Ville de Paris.**

« Des établissements privés ne doivent pas contri-
 « buer au paiement des fonctionnaires publics, disait
 « M. Rouvier en 1889 ; vous ne pouvez faire à ceux-ci
 « la situation humiliante qu'on donne, dans certaines
 « industries, à des employés qui sont responsables de
 « la caisse mais qui sont autorisés à garder les pour-
 « boires » (1).

Un pareil jugement ne nous semble pas trop exagéré. Il est tout à fait injuste que l'Etat prête ses propres agents à une administration purement privée telle que le Crédit foncier de France. Il s'agit en effet d'un simple établissement de crédit qui, s'il est étroitement surveillé par l'Etat, s'il est même soumis jusqu'à un certain point à la tutelle de celui-ci, n'en est pas moins pour cela une administration autonome et en tous points commerciale. D'ailleurs, le Crédit foncier a cru bon, dans certains endroits, de créer des agents distincts des trésoriers-payeurs généraux, et de fonder quelques succursales, à l'exemple de nos

(1) *Doc. parl.*, 23-26 mars 1889, 2 juin 1889.

grands établissements de crédit. On ne voit dès lors aucune raison justifiant l'immixtion des agents du Trésor dans les affaires du Crédit foncier. On peut en outre se demander pourquoi l'Etat, qui prête ses agents au Crédit foncier, ne les prêterait pas aussi bien aux grandes compagnies de chemins de fer, ou même, s'il en était besoin, à nos établissements de crédit.

La question se pose absolument dans les mêmes termes en ce qui concerne le service de la ville de Paris. Pourquoi donc les grandes villes comme Lyon, Marseille, etc., ne bénéficieraient-elles pas du même privilège ? La raison nous en échappe. Nous ne voulons pas dire que cette organisation n'ait pas eu autrefois sa raison d'être. Les premiers emprunts effectués pour le compte du Crédit foncier ou de la ville de Paris ont dû leur succès à l'appui que l'Etat leur a prêté en mettant ses propres agents à leur service. Les trésoriers-payeurs généraux étaient seuls à cette époque en état de pénétrer assez dans la masse du public et de lui faire connaître les bienfaits de ces emprunts. Mais ces motifs mêmes n'existent plus et si la suppression de ces deux parties spéciales, du rôle privé des trésoriers semble logique, nous ne pensons pas qu'elle puisse nuire en quoi que ce soit aux intérêts bien entendus de l'Etat. Bien plus, il serait bon de décharger ces fonctionnaires des préoccupations étrangères à leur rôle essentiel qui est le recouvre-

ment des contributions directes, la centralisation des recettes et le paiement des dépenses publiques. Notre conclusion sera donc formelle en ce qui concerne le service du Crédit foncier de France et de la ville de Paris. C'est la suppression complète et radicale du concours des trésoriers-payeurs généraux.

§ II. — **Service de la Caisse des Dépôts et Consignations**

En ce qui concerne le service de la Caisse des dépôts et consignations, la question peut paraître plus complexe. Nous avons vu en effet que certains ont présenté cet établissement comme une institution d'Etat, considérant dès lors que le trésorier-payeur général, en gérant les intérêts de cet établissement, agit comme fonctionnaire de l'Etat. Nous pensons avoir démontré (1) qu'on ne peut se ranger à cette manière de voir. Il est plus exact de dire que la Caisse des dépôts et consignations est un établissement autonome, fonctionnant avec la garantie et sous la surveillance de l'Etat. Elle se livre à toutes sortes d'opérations qui ne sont point faites dans l'intérêt exclusif de l'Etat. Nous dirons plus : l'Etat n'a même pas droit aux bénéfices de cet établissement et si nous voyons tous les ans au budget de l'Etat un article qui porte au crédit de ce dernier les bénéfices de la Caisse des dépôts, il est bon

(1) Voir notre chapitre II, au paragraphe réservé à cette question.

de se rappeler que ce n'est pas en vertu de la loi, mais bien en vertu d'une autorisation tacite du conseil de surveillance, qui, selon nous, n'aurait pas dû abandonner à l'Etat une semblable latitude. Beaucoup d'établissements, d'ailleurs, tels que la Banque de France, sont plus étroitement liés à l'Etat et nous les voyons cependant confier leurs intérêts locaux à des agents distincts de ceux du Trésor.

Supprimer aux trésoriers-payeurs généraux cette partie de leur rôle privé ne porterait pas grand préjudice à l'Etat; nous n'y voyons même pour ce dernier que des avantages. Comme le service du Crédit foncier de France et de la Ville de Paris, plus même que ceux-ci, le service de la Caisse des dépôts et consignations absorbe les trésoriers-payeurs généraux. Ces opérations comportent de nombreuses causes d'erreur. Nous avons vu précédemment que la restitution des dépôts pouvait donner lieu à des appréciations très difficiles, sur des questions d'état et de capacité des personnes, par exemple. Un agent du fisc, tel que le trésorier-payeur général, ne peut être astreint à rechercher la solution de semblables questions ni à encourir la responsabilité qui en découle nécessairement. Il n'a généralement ni le temps ni même les connaissances spéciales qu'il faudrait pour mener à bien de semblables travaux. Rien ne semble s'opposer d'ailleurs à l'existence d'un agent spécial à cette Caisse, à côté de l'agent du Trésor. Peut-être même cet établissement

trouverait-il des agents moins onéreux pour lui que les trésoriers-payeurs généraux.

Nous ne voyons donc aucun inconvénient ni pour l'Etat, ni même sans doute pour la Caisse des dépôts et consignations, à ce que le service de cette Caisse soit retiré aux trésoriers-payeurs généraux. Sur ce point la solution ne nous paraît pas comporter d'hésitation. Le service de la Caisse des dépôts et consignations doit logiquement disparaître des attributions des trésoriers-payeurs généraux.

§ III. — Service de la Légion d'honneur et de la Caisse des invalides de la marine.

Il n'est guère besoin de s'attarder beaucoup sur cette question qui offre en elle-même fort peu d'intérêt. Il s'agit en effet de deux administrations absolument autonomes, et nous ne voyons pas pourquoi elles continueraient à faire gérer leurs intérêts par nos trésoriers-payeurs généraux. Déjà l'Etat a jugé bon de supprimer leurs émoluments à cet égard en 1889. Pourquoi donc leur avoir conservé leur responsabilité ? La logique eût exigé, semble-t-il, que l'on s'adressât à d'autres agents plutôt que de conserver à des agents du Trésor une responsabilité et une charge dont ils ne reçoivent aucune rémunération. En ce qui concerne spécialement la Caisse des Invalides

de la marine, il serait d'ailleurs plus rationnel de confier ce service aux agents de l'inscription maritime. La solution concernant le service de ces deux administrations est donc très nette : c'est la suppression pure et simple des attributions du trésorier-payeur général à cet égard.

§ IV. — Opérations de banque proprement dites : dépôts de fonds. — Opérations de bourses. — Opérations sur rentes.

Quiconque parle du rôle privé des trésoriers-payeurs généraux, a de suite à l'esprit leur rôle de banquiers. Cette attribution est en effet la plus importante à considérer ; elle est aussi, nous l'avons vu, la plus discutée. Il est certain qu'à côté du danger qu'il y a pour le crédit de l'Etat, de laisser ses propres agents effectuer de pures opérations de banque, des actes commerciaux, il est encore bien d'autres arguments pour prêcher en faveur de la disparition de cette attribution. Si l'on s'en tient aux principes théoriques, que nous avons exposés à ce sujet au début de ce chapitre, si notamment on tient compte de cette considération que cette fonction privée s'est beaucoup modifiée jusqu'à voir son utilité même contestée de nos jours, nul doute que l'on en arrive à conclure à sa suppression. La question cependant n'est pas aussi simple et l'on ne doit pas perdre de vue l'insistance

avec laquelle tous les ministres sans exception ont demandé le maintien de cet état de choses. Dès l'an VI on jugeait que le Trésor avait besoin « de gens, qui, « par leur consistance morale et physique, lui donnent « une garantie ; de gens qui puissent lui fournir au « besoin des fonds par avance. » (1) Nous avons déjà constaté semblable langage chez Thiers en 1832 et chez Passy en 1839. Nous le retrouverons chez M. Rouvier qui, à plusieurs reprises, a défendu avec éloquence au Parlement les droits des trésoriers-payeurs généraux et les intérêts du Trésor. Cette unanimité provient du besoin où se trouvent encore nos ministres actuels d'avoir sous leur dépendance des banquiers dociles offrant leurs services à des conditions relativement peu onéreuses. Il reste donc à nous demander si les ministres ont eu raison de plaider ainsi la cause des trésoriers-payeurs généraux. Pour accomplir cette tâche, il nous faudra encore sérier les questions et diviser notre étude en trois parties :

- 1^o Dépôts de fonds ;
- 2^o Opérations de bourse ;
- 3^o Opérations sur rentes.

Il ne nous paraît pas possible en effet de résoudre la question de manière uniforme en ce qui concerne

(1) D'après Boucard et Jeze, *op. cit.*, t. II, p. 1230.

les opérations de banque qui rentrent dans la limite des attributions des trésoriers-payeurs généraux.

Dépôts de fonds.

Les dépôts de fonds ont eu autrefois une importance très considérable, à l'époque où la province ignorait encore les banques privées et les grands établissements de crédit. Le public se félicitait alors de trouver dans le receveur général un banquier commode et suffisamment garanti par la confiance même que l'État lui témoignait. Mais aujourd'hui c'est à peine si le total de ces dépôts atteint cinquante millions. Et cependant l'importance de ce service est telle encore qu'il pourrait y avoir un danger réel pour l'État le jour où une panique survenant, un retrait précipité de ces fonds serait exigé.

L'existence des comptes courants relatifs à ces dépôts amène d'ailleurs des abus. Pour augmenter leurs bénéfices, certains trésoriers-payeurs généraux s'entendent avec des banquiers afin d'utiliser les fonds qu'ils ont en dépôt ; puis lorsque les coupons de toutes natures se sont accumulés chez ces banquiers, ceux-ci les échangent contre du numéraire et partagent avec les trésoriers-payeurs généraux une partie de la commission. Ce sont là des procédés incompatibles avec la dignité de fonctionnaires de l'État. Et cependant ce

compte courant a été maintenu en raison de l'utilité pratique incontestable qu'il présente.

L'État traîne derrière lui chaque année des déficits considérables provenant d'anciens budgets. Il a souvent besoin d'argent pour régler ses dépenses. A certaines époques de l'année, notamment en janvier et février, les besoins sont plus pressants. Les ministres se félicitent alors de trouver dans les caisses des trésoriers-payeurs généraux les sommes dont ils ont besoin pour assurer la marche des services publics. Cette organisation permet au Trésor d'éviter l'intermédiaire des gros banquiers : elle permet au ministre d'échapper à une demande de crédit devant le Parlement. Ce sont là des avantages qu'un gouvernement tient à conserver, à juste titre, pour les moments difficiles. Les reproches que l'on pouvait adresser autrefois à ce système ne paraissent plus fondés aujourd'hui. Autant ce pouvait être un abus qu'il y eut à la disposition du ministre de grosses sommes produisant un intérêt élevé, autant ce peut être utile aujourd'hui que d'ailleurs ces comptes courants ont été ramenés à un chiffre très raisonnable et leur intérêt réduit au minimum : « Pourquoi donc, disait M. Rouvier en 1889, l'État « rembourserait-il cette dette et irait-il demander « ailleurs de l'argent, puisque le taux auquel il emprunterait ne serait pas plus avantageux ? ».

La suppression des comptes courants présenterait en outre un inconvénient ; elle provoquerait un ren-

chérissenient du taux d'intérêt des bons du Trésor, dont les preneurs ne peuvent se montrer trop exigeants parce que la concurrence agit. S'ils faisaient monter l'intérêt des bons, aussitôt le chiffre des dépôts augmenterait dans les trésoreries générales et tendrait à rétablir l'équilibre de l'offre et de la demande. Même en temps normal, et à leur niveau actuel, ces comptes courants sont utiles : « En janvier et février, « disait M. Rouvier, l'encaisse du Trésor est à peu « près nulle, et si l'on n'emprunte pas, c'est à cause « des comptes courants. Il y a bien les millions de la « Banque, je les refuse. Je veux garder la clientèle de « l'État. J'aime mieux m'adresser à cette infinité de « petits capitalistes qui viennent faire leurs dépôts aux « guichets du Trésor et n'avoir pas besoin des ban- « quiers, gros ou petits » (1).

Enfin le mouvement des capitaux autour de chaque trésorerie amène à ses guichets une clientèle, qui est celle de l'État. « Je vous demande de la lui laisser, « s'écriait encore le ministre et de n'en pas faire « cadeau aux banquiers qui vous la disputent et la « réclament. Cette clientèle de plus de trente mille « personnes consulte les trésoriers-payeurs généraux « sur les placements à faire, elle est la pépinière de

(1) Voir ce point : Discussion à la Chambre. Annexes 1889, t. II p. 719 et s. De même : Rapport Pauliat. Sénat, *Annexes*, 1889, p. 521 et Allain Targé, Chambre des députés, *Annexes*, 1889, t. I, p. 725.

« celle qui souscrit aux emprunts d'Etat et entre les « mains de qui se classe la rente ».

En réalité, il importe aujourd'hui de conserver autour des guichets du Trésor une clientèle fidèle. La concurrence des grands établissements de crédit qui absorbent de plus en plus la clientèle de placement, et la dirigent à leur gré, est un fait économique grave et qu'il ne serait guère possible d'empêcher. La facilité que possède cette clientèle de déposer ces fonds chez les trésoriers-payeurs généraux en compte courant, est une heureuse institution malgré tout, puisqu'elle affirme le contact nécessaire entre le Trésor et le public.

A quelle autre source d'ailleurs le Trésor irait-il puiser les sommes que lui fournissent ces comptes courants ? S'il émettait des bons du Trésor pour un montant équivalent, il risquerait de payer cet emprunt un peu plus cher ; la loi de l'offre et de la demande viendrait s'interposer, l'offre des bons s'accroîtrait tandis que la demande resterait sensiblement la même. Les bons du Trésor n'ont pas en effet un marché très étendu et ne pénètrent pas dans le grand public qui préfère le compte courant à raison de la possibilité des retraits à vue. Le taux des bons serait forcément augmenté et l'on s'empresserait de revenir au système des comptes courants.

Il est vrai que l'on pourrait s'adresser à la Banque de France. Le Trésor y est titulaire d'une avance de

180 millions qui ne lui coûte rien ; ordinairement elle reste inutilisée. Il semblerait que l'Etat ait tout intérêt à l'employer pour réaliser ainsi une économie notable sur les frais de la dette flottante. Nous ne croyons pas cependant devoir nous ranger à cet avis. Il est de l'intérêt même de la banque, et de l'intérêt de l'Etat de n'user de ce moyen que dans des cas exceptionnels et en cas de forte crise. La banque a tout intérêt à ce que ses affaires soient aussi distinctes que possible de celles de l'Etat. Trop souvent les gouvernements ont cru pouvoir faire impunément des appels de fonds à leur banque nationale d'émission pour sortir des embarras que leurs fautes leur avait suscités, et ont confisqué à leur profit la garantie des billets. Certes, nous n'en sommes pas là, et ce n'est pas une avance de 180 millions qui mettrait en péril la Banque de France. Mais il serait bon qu'une pareille ressource fut ménagée en temps ordinaire, et qu'on la réservât pour les périodes critiques.

Nous nous trouvons donc ici en présence de deux propositions contradictoires. D'une part l'utilité pour le Trésor de maintenir les dépôts de fonds confiés aux trésoriers-payeurs généraux. D'autre part ces dépôts, dans l'état actuel des choses, ne sont pas sans danger et sont incompatibles avec la qualité de fonctionnaires des trésoriers-payeurs généraux. Pour résoudre la question on a bien proposé encore de créer des coupures de bons du Trésor, que l'on émettrait aux

guichets des trésoriers. Ce système nous paraît peu praticable, car il ne convient guère qu'aux dépôts à échéance fixe et d'un mois au moins, ce serait exclure les dépôts remboursables à vue qui sont précisément les plus nombreux à l'heure actuelle.

La meilleure solution, semble-t-il, consisterait à permettre aux trésoriers-payeurs généraux de continuer à recevoir des fonds en dépôt dans leurs caisses. Ce serait un moyen de conserver au Trésor une clientèle qu'il retrouverait en temps voulu pour le placement de ses valeurs. Mais nous devons appuyer sur ce point qui nous semble essentiel, savoir, que ces dépôts ne seraient plus confiés au trésorier-payeur général agissant pour son compte personnel, mais au fonctionnaire agissant pour le compte de l'Etat. Le trésorier-payeur général ne serait plus banquier, il n'aurait plus les bénéfices des opérations effectuées par lui, mais par contre il n'en aurait plus la responsabilité.

Ce système aurait, pensons-nous, un triple avantage. D'un côté l'Etat conserverait sa clientèle. S'il la voyait diminuer, en effet, il n'aurait qu'à relever légèrement le taux des intérêts affectés à ces dépôts par les trésoriers. Il y trouverait d'autre part un second avantage : le taux qu'il sert actuellement à ses agents est sensiblement supérieur au taux que ceux-ci concédaient à leurs déposants. Le Trésor aurait dans cette différence une marge dans laquelle il pourrait se mouvoir avec facilité. La logique enfin serait satisfaite, le

trésorier-payeur général n'agissant plus en son nom personnel, n'étant plus qu'un intermédiaire entre le Trésor et le public, comme un employé l'est lui-même entre le banquier et sa clientèle. Ce serait un véritable service public. Le trésorier-payeur général resterait dès lors confiné dans son rôle administratif. Ajoutons en passant que le public trouverait, à l'adoption de ce système, un avantage et surtout une garantie puisqu'il aurait devant lui non plus un banquier soumis à ses propres forces, mais bien l'Etat, le Trésor, dont le crédit n'a pas d'égal de nos jours.

Opérations de bourse.

La faculté donnée aux trésoriers-payeurs généraux d'effectuer pour le compte des particuliers, des achats et ventes de valeurs, le paiement des coupons, et autres opérations de bourses, ne semble pas en rapport avec leur caractère administratif. Il est vrai que c'est un moyen pour eux de maintenir auprès d'eux une clientèle dont l'Etat se montre jaloux, mais nous ne pensons pas que cet argument à lui seul suffise pour gagner la cause de cette faculté qui semble abusive. Les trésoriers-payeurs généraux que l'on choisissait autrefois, dans l'intérêt même de l'Etat, parmi les banquiers déjà connus dans leur région, parmi les hommes compétents et capables de conseiller leur clientèle dans l'ordre financier, sont pris aujourd'hui dans un

tout autre milieu. La politique est le seul guide en ce qui concerne le choix que l'on fait de ces agents. Ils sont bien rares aujourd'hui les candidats que le Gouvernement place à la tête des trésoreries et qui peuvent dire en toute conscience qu'ils ont les connaissances et la capacité voulues pour remplir cette fonction. S'il n'y avait pas à côté d'eux des employés éprouvés et capables, on se demande comment seraient gérés les intérêts de l'Etat. Pour le cas qui nous occupe spécialement, il est dangereux d'exposer les petits rentiers qui viennent en toute confiance demander un avis, à recevoir des conseils, donnés certainement de très bonne foi, mais en tout cas sans sécurité. Ce sont des questions délicates qui exigent que l'on soit du métier. L'Etat qui prétend conserver sa clientèle a tout intérêt, semble-t-il, à prendre des mesures pour éviter les inconvénients d'un pareil système.

De lui-même, d'ailleurs, ce rôle attribué aux trésoriers-payeurs généraux a perdu peu à peu de son importance. Ils sont rares aujourd'hui les rentiers qui viennent leur demander conseil. Les trésoriers ont un champ d'action trop limité pour attirer une clientèle de ce genre. Il est loin le temps où le privilège des agents de change se croyait menacé (1).

De toutes ces constatations, il résulte que le maintien de l'état de choses actuel ne profiterait ni à l'Etat

(1) Voir aff. Grasne. Conseil d'Etat, 21 mai 1867.

ni au public. Nous ne voyons donc aucun inconvénient à demander la suppression radicale de la faculté accordée aux trésoriers-payeurs généraux d'effectuer des opérations de bourse pour le compte des particuliers.

Opérations sur rente.

Il est sans contredit très utile pour le Trésor de posséder dans toute la France des agents locaux chargés d'effectuer toutes les opérations sur la rente. Il est vrai que le Trésor pourrait s'adresser aux grandes sociétés de crédit qui feraient ce service au même titre que celui des Compagnies de chemins de fer ou des sociétés de crédit. Il pourrait aussi s'adresser à la Banque de France. Mais tous ces intermédiaires exigeraient des conditions plus onéreuses. Certains seraient aussi tentés de placer en même temps d'autres valeurs et le zèle qu'ils mettraient au service de la rente, serait bien inférieur à celui d'un agent fonctionnaire qui ne peut avoir d'autre préoccupation si l'on a soin surtout de lui enlever la faculté de faire des opérations de bourse, suivant la solution que nous proposons précédemment. Les chiffres d'ailleurs prouvent assez que la confiance accordée aux trésoriers-payeurs généraux pour ce service spécial de la rente, est bien placée. Les achats de rente effectués par leur entremise en 1888 atteignaient encore plus

de 300 millions (1). Il ne peut donc être question de supprimer ce service. Mais nous pensons qu'il serait possible d'apporter ici une modification analogue à celle que nous avons préconisée pour les dépôts de fonds, et de faire dépouiller au service de la rente le caractère de service privé, de pure opération commerciale dont il est resté revêtu jusqu'à présent, pour en faire un service public. Déjà, en 1890, une réforme dans ce sens a été commencée puisque l'on a supprimé les remises afférentes à ce service. Mais il faudrait aller plus loin. C'est au nom de l'Etat, dans le seul intérêt et sous la seule responsabilité de celui-ci, et non en son nom personnel, que le trésorier-payeur général devrait entreprendre le service de la rente.

En résumé, de toutes les attributions des trésoriers-payeurs généraux que nous avons considérées dans cette étude, et qui font partie de leur rôle privé, nous ne voudrions voir subsister que les dépôts de fonds et les opérations sur rente. Sans prétendre enlever au Trésor les ressources qu'il peut retirer de cette organisation et qui lui sont certainement très utiles, nous demandons cependant que les fonctions dont il s'agit soient amendées, modifiées de telle façon que, de fonctions privées, elles deviennent fonctions publiques. Il ne faut plus que les trésoriers-payeurs généraux engagent dans ces opérations leur propre responsabi-

(1) Rapport Pauliat. Sénat. *Doc.*, 1889, p. 530.

lité. Celles-ci doivent être faites pour le compte, dans l'intérêt et sous la seule responsabilité de l'Etat.

Il nous a paru nécessaire d'examiner en détail et séparément chacune des attributions privées des trésoriers-payeurs généraux, et, pour chacune d'elles, de proposer une solution distincte. Mais à la vérité, ces diverses solutions convergent vers une idée unique, qui est de faire disparaître l'anomalie choquante existant entre le rôle privé du trésorier-payeur général et le fonctionnaire, agent de l'Etat, de ne plus laisser subsister que le fonctionnaire, tout en sauvegardant entièrement les intérêts du Trésor.

Vu :

Le Président de la Thèse,
RENÉ JACQUELIN.

Vu :

Le Doyen :
M. LYON-CAEN.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
LIARD.

BIBLIOGRAPHIE

- L. Say. *Dictionnaire des Finances*.
Mollien. *Mémoires d'un Ministre du Trésor public*.
Stourm. *Finances du Consulat*, 1902.
— *Le Budget*, 1902.
Boucard et Jèze. *Éléments de la Science des Finances*.
Thiers. *Le Consulat et l'Empire*.
Roquette Buisson. *Étude sur l'organisation et le fonctionnement des Trésoreries générales*, 1900.
d'Audiffred. *Système financier de la France*, 1866.
Gaudin. *Notice sur les Finances de France*.
Huet et Varnier. *Manuel du service des consignations*.
Maurice Roy. *Étude historique sur les consignations antérieurement à 1816*.
Ch. Bornot. *La Caisse des dépôts, son rôle, son organisation, etc.*, 1886.
Guillemot. *Traité des consignations*, 1868.
Griollet Vergé. *Traité de comptabilité publique*, 1904-1905.
Block. *Dictionnaire de l'administration*.
Dalloz. *Code des lois politiques*, t. IV.
— *Recueil V^o Trésor public*.
Fuzier Hermann. *V^o Finances*.
Pandectes, V^o Trésor public.
Le Service de la Trésorerie de 1790 à 1866. Paris, imprim. Nationale, 1866.
Revue économique et de législation financière, 1903.

DOCUMENTS

- Proposition Dreyfus, 19 nov. 1885. Chambre. *Documents*, p. 38.
Rapport Viette concluant à sa prise en considération. *Doc.*, 1886, p. 72.

Prise en considération à la Chambre. *Débats*, p. 21.

Proposition d'Aillières, 23 janv. 1888, discutée à la Chambre les 23 et 26 mars 1889 et 2 juillet 1889.

Rapport Pauliat, sur ce projet, 11 juillet 1889. *Doc.*, Sénat, p. 505.

Rapport supplémentaire de M Pauliat. *Doc.*, Sénat, p. 76.

Proposition Cailleaux, 24 mai 1899, sur la réorganisation des comptables directs.

Projet de loi Cailleaux, 18 février 1902, sur les trésoriers-payeurs généraux.

Décret du 31 mai 1862.

Instruction générale du Ministère des Finances, 15 oct. 1877.

Arrêté du Ministre des Finances, 10 févr. 1892.

Circulaire du 29 mars 1892.

Circulaire du Crédit foncier, 31 mars 1896.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE I ^{er} . — Origines du rôle privé des trésoriers-payeurs généraux.....	7
1 ^{re} PARTIE. — <i>Le rôle privé domine</i>	7
2 ^e PARTIE. — <i>Diminution progressive du rôle privé des receveurs généraux</i>	22
3 ^e PARTIE. — <i>Le caractère administratif des receveurs généraux s'affirme</i>	36
CHAPITRE II. — Étude des différents services privés confiés aux trésoriers-payeurs généraux.....	55
CHAPITRE III. — Critique du rôle privé des trésoriers payeurs généraux.....	93
1 ^{re} PARTIE. — <i>Reproches adressés au rôle privé des trésoriers- payeurs généraux</i>	96
2 ^e PARTIE. — <i>Les projets de réforme</i>	108
3 ^e PARTIE. — <i>Solution à préconiser</i>	119
BIBLIOGRAPHIE.....	137



Travail exécuté en commandite par des ouvriers syndiqués

SAINT-BRIEUC. — Typ. F. GUYON — (3010-11-7-2)

